

RESUMO

Duas partes compõem este estudo sobre desenvolvimento auto-sustentado: a primeira parte enfoca um estudo teórico abrangente, que trata do estruturalismo latino-americano, sua crise na década de 80, e lista os consensos sobrepostos que existem atualmente a respeito do desenvolvimento econômico. O autor termina por delinear uma alternativa de desenvolvimento. A segunda parte do trabalho analisa o Brasil. O principal obstáculo para a retomada do desenvolvimento brasileiro é a inconsistência distributiva no país, que se acentuou particularmente durante os anos 70. Desde então, todas as tentativas de alcançar o desenvolvimento foram frustradas. Como extinguir a disparidade distributiva de maneira consistente e eficaz?

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento Econômico; Estruturalismo; Distribuição de Renda; Brasil.

ABSTRACT

This work is divided in two major parts: firstly, there is a theoretical study that emphasizes structuralism in Latin America, its crisis in the 80's and a list of overlapping consensus that deals with self-sustained economic development. The author draws, then, a development alternative. Secondly, the focus of this study is centered in Brazil. The main obstacle the Brazilian economy faces to recover development is the country's inconsistent income distribution. This scenario has been worsened during the 70's. Since then all efforts to recover development have failed. How can we extinguish distributive disparity in an effective and consistent way?

KEY WORDS

Economic Development; Structuralism; Income Distribution; Brazil.

SUMÁRIO

I. Introdução	3
II. As economias intermediárias e as doutrinas econômicas: existe uma alternativa? 4	
1. O consenso perdido: a abordagem estruturalista	8
2. Ataque ou esquecimento?	16
3. Os quase-consensos atuais	19
4. Questões estratégicas.....	22
4.1. Estabilização da conta corrente.....	25
4.2. Perigo financeiro	26
4.3. Livre comércio.....	28
4.4. Distribuição da renda.....	29
4.5. A reforma do setor público	31
III. Brasil: depois da dívida externa a incompatibilidade distributiva.....	33
1. A incongruência distributiva.....	38
2. Novo equilíbrio distributivo.....	44
3. Nova política de desenvolvimento	47
4. Compromissos necessários	54
5. Perspectivas de desenvolvimento econômico no Brasil.....	58
IV. Conclusão	59
V. Bibliografia.	63

DEPOIS DO ESTRUTURALISMO, OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO*

Luiz Carlos Bresser Pereira

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho está dividido em duas partes. A primeira parte trata do estruturalismo latino-americano e sugere as razões que o tornaram tão influente e duradouro na região. Explica, também, porque o estruturalismo entrou em crise na década de 80, e lista os consensos sobrepostos (“overlapping consensuses”) que existem atualmente a respeito do desenvolvimento econômico. Finalmente, apresenta cinco pontos estratégicos de uma alternativa de desenvolvimento foi desenhada.

A segunda parte do trabalho tem em vista analisar o caso do Brasil, país que almeja atingir o estado desejado de estabilidade econômica combinada ao desenvolvimento sustentado. Minha idéia é de que o principal obstáculo para a retomada do desenvolvimento brasileiro é a inconsistência distributiva no país, que se acentuou particularmente durante os anos 70. Práticas populistas e combinações entre políticas neoliberais e neo-populistas foram incapazes de lidar com o problema: apenas o agravaram. O trabalho, então passa a buscar uma solução para o problema proposto: como extinguir disparidade distributiva de maneira consistente e eficaz?

* O NPP agradece à aluna que participou da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliar de pesquisas, Alessandra Sanchez.

II. AS ECONOMIAS INTERMEDIÁRIAS E AS DOCTRINAS ECONÔMICAS: EXISTE UMA ALTERNATIVA?

Nos anos 40 e 50, após a Grande Depressão, a esquerda moderada na América Latina dispunha de uma doutrina econômica consistente para planejar o desenvolvimento econômico, e os conservadores, nenhuma. Como uma espécie de compensação, a partir de meados dos anos 80 até meados dos anos 90 a direita contou com uma proposta aparentemente coerente de reforma econômica, baseada na economia neoclássica, enquanto a esquerda estava confusa, e a doutrina estruturalista foi transformada em populismo desenvolvimentista. No entanto, enquanto a doutrina acadêmica neoclássica foi, ela própria, reduzida ao Consenso de Washington e/ou à ‘ortodoxia oficial’ pelos conservadores, e a velha esquerda continuou se agarrando a velhas idéias, meu argumento neste trabalho é que existe uma ‘alternativa não convencional’ que responde consistentemente aos desafios da estabilização, do crescimento e da distribuição enfrentados pelos países em desenvolvimento intermediário na América Latina, como o Brasil.¹ Que alternativa de desenvolvimento é essa? Ela combina um compromisso com os pobres com a lógica de um mercado global? Será ela realmente capaz de promover o crescimento econômico com maior justiça social? Como pode ela ser comparada com as doutrinas estruturalista e ortodoxa? Neste trabalho tentarei fornecer algumas respostas a essas perguntas.

Qualquer estratégia de desenvolvimento deve levar em conta limitações econômicas. No entanto, a existência de limitações não significa que não haja espaço para a elaboração de políticas criativas e progressistas, como afirma a doutrina globalista.² Por outro lado, o fato de haver algum grau de liberdade não legitima a visão oposta:

¹ Eu chamo esta alternativa de ‘não convencional’ porque ela não segue nem o entendimento convencional ortodoxo nem a desenvolvimentista. Eu também poderia chamá-la de ‘pragmática’, mas não acredito que nomes façam diferença nesta matéria.

² A globalização é um fenômeno real, que não deve ser confundido com “globalismo”, a ideologia ligada à ortodoxia oficial que afirma que os estados nacionais estão perdendo relevância, e que não há alternativa senão seguir as prescrições ortodoxas. Para uma crítica desta visão, ver Wade (1996).

defender uma teoria econômica específica para abordar as especificidades econômicas dos países em desenvolvimento, como já pretendeu a doutrina estruturalista. Isto pode ser verdade para países que não fizeram a sua revolução industrial e capitalista: já não o é mais para países em desenvolvimento intermediário.³

Contra a pretensão ortodoxa de ‘ausência de alternativas’ há argumentos mais relevantes do que apenas dizer que a teoria econômica não se aplica. Em primeiro lugar, políticas econômicas têm necessariamente implicações distributivas. Assim, os interesses e as respectivas correntes ideológicas desempenham um papel importante na definição das políticas. Interesses de classes, interesses de grupos e interesses nacionais obviamente afetam a elaboração de políticas. Se não fosse assim, vitórias ou derrotas eleitorais de partidos políticos de esquerda ou de direita não teriam qualquer consequência econômica – o que é absurdo.⁴ A teoria econômica foi capaz de identificar as limitações econômicas e alcançar um razoável grau de consenso sobre políticas macro e microeconômicas. Mas estamos longe de uma situação de inexistência de alternativa: a escolha política continua sendo um fator decisivo no desenvolvimento econômico e na distribuição da renda.

Além dos interesses, que continuam sendo decisivos, é importante considerar um segundo fator: a competência ou a incompetência na avaliação dos problemas econômicos e na tomada de decisões políticas. As políticas econômicas podem ser incorretas em certos momentos, quando os interesses estão neutralizados e o formulador de políticas está livre para decidir qual o melhor caminho a seguir. Se,

³ Muitos autores costumavam diferenciar desenvolvimento econômico de crescimento econômico, e teoria econômica do desenvolvimento de teoria econômica do crescimento. Eu acredito que atualmente faz mais sentido utilizar ambas as expressões indiferentemente. Diferenciá-las faz com que as coisas fiquem mais confusas, ao invés de mais simples. O motivo de adotar essa visão ficará mais claro à medida que eu for desenvolvendo meu argumento neste trabalho: essa distinção faz sentido quando os países ainda estão para passar de formações sociais pré-capitalistas ou mercantilistas para capitalistas; dentro do capitalismo ela deixa de ser relevante.

⁴ Os argumentos de que não há mais qualquer diferença entre a esquerda (ou ‘liberais’ nos EUA) e a direita (ou ultra-liberais, ou conservadores) se tornaram ridículos depois que George W. Bush assumiu a presidência norte-americana em 2000 e adotou políticas conservadoras radicais.

como consequência, ocorrerem resultados negativos, isto é sinal de que foi adotada uma alternativa errada. Neste caso, a decisão política incorreta não tem sua origem apenas no populismo econômico, como argumenta o entendimento convencional ortodoxo, nem nos interesses dos países ricos, ou da classe capitalista local, como afirma o entendimento convencional de esquerda. Políticas econômicas populistas de esquerda e de direita são na verdade uma fonte importante de erros, e o viés conservador da doutrina ortodoxa é inegável, mas há interesses por trás desse tipo de erros, enquanto que a adoção de políticas erradas quando os interesses estão neutralizados deriva ou da pura ignorância dos formuladores de políticas ou de sua arrogância, ou de medo.

Os erros cometidos pelos formuladores de políticas em países em desenvolvimento podem ter uma terceira origem, que envolve tanto interesses quanto competência. Refiro-me às políticas que decorrem de uma ‘estratégia de construção da confiança’: ao invés de decidirem de acordo com sua própria avaliação dos problemas econômicos, os formuladores de políticas adotam automaticamente as políticas recomendadas ou encaradas favoravelmente por economistas em Washington e nas instituições financeiras internacionais, a fim de construir a confiança. As teorias econômicas e as políticas econômicas sempre foram importadas e continuam a ser importadas pela América Latina. A maior parte do que foi importado era bom, mas como muitas vezes as importações foram feitas de modo não crítico, elas também acabaram se tornando uma importante fonte de erros.

Poder-se-ia supor que o crescimento econômico que ocorreu nesses países no século XX e o desenvolvimento de programas de pós-graduação em economia nas universidades latino-americanas teriam como consequência uma maior capacidade de analisar os problemas econômicos, e definir de forma mais autônoma as políticas econômicas necessárias. A primeira hipótese está certa, e a segunda, errada. Por quê? Uma explicação possível é que, enquanto a doutrina neoclássica derrotou os oponentes keynesianos e marxistas nos países ricos e continuou a se desenvolver, recuperando sua capacidade como corrente preponderante de pensamento, a doutrina

estruturalista, influenciada por Keynes e Marx, entrou numa grave crise com a exaustão da estratégia latino-americana de substituição das importações. Uma outra explicação é que, desde os anos 70, as importações de idéias e técnicas econômicas foram feitas através de economistas que faziam sua pós-graduação no exterior, sobretudo nos Estados Unidos. Eles voltaram controlando com maior habilidade a teoria econômica e as ferramentas econométricas, mas, em compensação, sua capacidade de analisar criticamente os problemas locais foi prejudicada.⁵

Neste trabalho meu foco estará nos países em desenvolvimento, ou nas economias intermediárias, que devem ser diferenciadas das economias pobres ou subdesenvolvidas, onde as revoluções industrial e capitalista ainda não ocorreram. Assim, estou classificando grosseiramente os países em três categorias: desenvolvidos, intermediários e subdesenvolvidos ou pobres. Esta é uma classificação onde a participação em categorias está mudando completamente. Vários países latino-americanos, que eram economias subdesenvolvidas, baseadas na agricultura ou na mineração na primeira parte do século XX, são agora economias intermediárias. O mesmo pode ser dito dos países da Ásia e do Leste Europeu.

Na primeira seção, discutirei a perda do consenso latino-americano a respeito da doutrina estruturalista: porque as idéias estruturalistas dos anos 50 e 60 alcançaram tal predominância, quão originais elas eram, como participaram da corrente preponderante do pensamento econômico naquele momento, e também, porque os novos acontecimentos históricos, que elas não conseguiram enfrentar, levaram-nas a uma profunda crise e a sua degradação em um populismo desenvolvimentista. Na segunda seção, veremos como a teoria econômica estruturalista do desenvolvimento acabou sendo atacada por defensores do livre comércio, enquanto uma nova teoria do crescimento, neoclássica, ignorou-o e conseguiu avanços relevantes. Na terceira, revisarei rapidamente o consenso ou quase-consenso que já existe na teoria

⁵ Para uma discussão do fator incompetência nos resultados econômicos, ver Bresser-Pereira (1999a, 2000b). O primeiro trabalho também discute a 'construção da confiança'.

econômica do desenvolvimento. Na seção final, admitindo como verdade o quase-consenso, oferecerei uma alternativa à ortodoxia oficial e ao populismo desenvolvimentista em algumas questões estratégicas: reformas, estabilização do balanço de pagamentos, financiamento do desenvolvimento, comércio e distribuição de renda. Ortodoxia oficial e populismo desenvolvimentista são simplificações e radicalizações, uma da teoria econômica neoclássica, o outro das teorias econômicas clássica e keynesiana, esta última geralmente invocando indevidamente o pensamento de Keynes.⁶ Embora as doutrinas ortodoxa e desenvolvimentista sejam aqui apresentadas de modo simplificado, espero não transformá-las em espantalhos, mas sim criticá-las de modo a tornar significativa a alternativa não convencional que pretendo apresentar.

1. O CONSENSO PERDIDO: A ABORDAGEM ESTRUTURALISTA

Entre os anos 50 e 70 houve um amplo consenso na América Latina sobre a estratégia de desenvolvimento a ser seguida, com base na teoria econômica estruturalista do desenvolvimento na América Latina, ou para resumir, na doutrina estruturalista. Seu fundador foi Raul Prebisch, e o documento inicial, a introdução que ele escreveu para o *1948 Latin American Survey* da ECLA [Comissão Econômica para a América Latina], publicado em 1949.⁷

A ampla e duradoura influência que a doutrina estruturalista teve na América Latina pode ser explicada com três argumentos. Em primeiro lugar, era uma doutrina bem fundamentada teoricamente. Em segundo lugar, era condizente com a corrente preponderante da teoria econômica sobre o desenvolvimento, naquela época. Em

⁶ Para uma defesa de Keynes contra os populistas, ver Bresser-Pereira e Dall'Acqua (1991).

⁷ Prebisch foi o Secretário Executivo da ECLA. Assim, este documento foi originalmente publicado sem o nome dele. A primeira publicação com o nome de Prebisch foi feita em português. Os detalhes estão na referência (Prebisch, 1949). Entre os co-fundadores eu listaria Celso Furtado, José Medina Echeverría, Juan Noyola, Aníbal Pinto e Oswaldo Sunkel.

terceiro lugar, era uma doutrina que respondia às necessidades e tendências existentes nas economias dos países latino-americanos mais importantes, que estavam engajados na industrialização através da substituição das importações desde os anos 30. Apresentarei rapidamente esses três fatores e, no final da seção, mostrarei como, com o decorrer do tempo e com as mudanças nas condições históricas, a teoria acabou sendo distorcida e se transformou em mero populismo econômico.

A doutrina estruturalista baseava-se numa crítica original das consequências não previstas da teoria clássica da vantagem comparativa. 'A tese de Prebisch', como veio a ser conhecida, afirmava que havia uma distorção importante nos mercados internacionais livres, que as vantagens comparativas não levavam em conta: a tendência à deterioração das relações de troca no caso dos exportadores de produtos primários. Esta tendência resultou da capacidade que tiveram os trabalhadores industriais, nos países desenvolvidos, de transformar ganhos de produtividade em aumentos salariais, em razão de sua organização em sindicatos, enquanto os trabalhadores nos países em desenvolvimento, trabalhando principalmente na agricultura, não foram capazes de fazer o mesmo com relação aos aumentos de produtividade em seus países. Esta tese foi confirmada por um fato óbvio: países desenvolvidos eram países industriais; países em desenvolvimento, exportadores de bens primários. A confirmação histórica específica da deterioração das relações de troca não era tão clara, e vários estudos tentaram contestá-la, mas o 'melhor' dado que os economistas ortodoxos foram capazes de contrapor à tese de Prebisch foi que as relações de troca entre países desenvolvidos e em desenvolvimento teriam sido constantes a longo prazo. Ora, isto era uma confirmação do argumento de Prebisch: dado que os aumentos de produtividade têm sido historicamente mais elevados nas indústrias de transformação do que nas indústrias primárias, a teoria das vantagens comparativas deveria prever que as relações de troca melhorariam para os exportadores de bens primários. Como isso não aconteceu, o argumento de Prebisch, que posteriormente Emmanuel traduziu em termos marxistas como 'a teoria da troca

desigual', foi validado.⁸ A especialização em bens primários de baixo valor agregado envolvia uma transferência de valor dos países agrícolas e mineiros pobres para os industriais. O argumento em favor da industrialização era forte. Prebisch não negava a teoria das vantagens comparativas e os ganhos potenciais derivados do livre comércio. Esse argumento, combinado com o da indústria nascente, colocava-se a favor de uma proteção temporária para dar início à industrialização.

Desta crítica, a doutrina estruturalista foi capaz de derivar suas duas mais importantes políticas de desenvolvimento: a industrialização, que se tornou sinônimo de crescimento econômico, e a intervenção do estado, para alcançá-la.⁹ E duas estratégias específicas reunindo as duas idéias: proteção das novas indústrias de transformação – a estratégia de substituição das importações – e criação de empresas estatais quando os industriais locais não tivessem a capacidade financeira de assumir alguns projetos importantes, principalmente em infra-estrutura.¹⁰

Para legitimar esta estratégia de desenvolvimento, a doutrina estruturalista buscou suporte na nova teoria econômica do desenvolvimento que estava sendo desenvolvida nos países avançados, particularmente na Inglaterra, desde os anos 40, e que pode ser chamada de teoria econômica do desenvolvimento "big-push" (do grande impulso) ou dos pioneiros. Raúl Prebisch e Celso Furtado, que, juntamente com Prebisch, foi o principal responsável pelas novas idéias, foram parte do grupo de economistas que vieram a ser chamados de 'pioneiros do desenvolvimento'¹¹. Os economistas clássicos tinham sido essencialmente economistas do desenvolvimento.

⁸ Ver Emmanuel (1969).

⁹ Para uma análise histórica da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento e das recomendações de políticas, ver Rodriguez (1981) e Bielschowsky (1988).

¹⁰ Para os trabalhos mais importantes sobre o pensamento da ECLA, ver Bianchi, ed. (1969) e Bielschowsky, ed. (2000). O manual clássico de teoria econômica do desenvolvimento produzido pela doutrina estruturalista foi escrito por Oswaldo Sunkel e Pedro Paz (1970).

¹¹ Uma das primeiras coletâneas de trabalhos dos pioneiros em teoria econômica do desenvolvimento está em Agarwala e Singh, eds. (1958). Uma coletânea relativamente mais recente está em Meyer e Seers, eds. (1984) e Meyer, ed. (1987). A tese de Prebisch é muitas vezes também mencionada como tese de Prebisch-Singer, para reconhecer a contribuição de Hans Singer (1950) para o tema. Sobre a contribuição fundamental de Furtado, ver Love (1996).

As contribuições mais importantes à teoria econômica do desenvolvimento ainda são as de Smith, Ricardo e Marx. Depois da revolução neoclássica, a contribuição mais importante veio de Schumpeter, mas seu livro de 1911, que significativamente começava criticando o fluxo circular neoclássico, continuou sendo durante muitos anos um incidente isolado. O trabalho que reabilitou a teoria econômica do desenvolvimento como um ramo legítimo e importante da teoria econômica foi escrito por Rosenstein-Rodan sobre a hipótese do "big push", "Problems of Industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe" [Problemas de Industrialização na Europa Oriental e na Europa do Sudeste].¹² Como todas as contribuições relevantes a esse campo, ele começava com uma crítica da hipótese neoclássica do equilíbrio geral, segundo a qual os mercados livres automaticamente promoveriam o crescimento, usando o conceito de externalidades positivas (pecuniárias) para legitimar a intervenção do estado – especificamente a idéia do 'big push'. Este artigo foi seguido de uma série de importantes contribuições por Nurkse, Lewis, Leibenstein, Myrdall, Perroux, Furtado, Hirschman, Chenery, Streeten, e outros, nas quais a influência de Keynes também estava clara. A teoria econômica do desenvolvimento, nesse momento, era parte da corrente preponderante do pensamento econômico. A teoria econômica do desenvolvimento desempenhou um papel complementar à teoria macroeconômica de Keynes: representou uma ruptura com a economia ortodoxa – com a ortodoxia em sua forma especificamente Walrasiana, com constantes ganhos de escala, sem o "aprender fazendo", com informação perfeita, custos de transação insignificantes e externalidades. Embora a economia neoclássica continuasse essencial para descobrir como funciona uma economia de mercado, e particularmente como os mercados alocam eficientemente seus recursos, não ajudava muito a entender o subdesenvolvimento e as políticas para superá-lo, assim como era de utilidade limitada para compreender e enfrentar o ciclo de negócios macroeconômico. Desde a Grande Depressão as visões neoclássicas estavam na defensiva, enquanto a teoria macroeconômica keynesiana e a teoria econômica do desenvolvimento "big push"

¹² Ver Rosenstein-Rodan (1943).

estavam na ofensiva, dos anos 30 até os anos 60. A teoria econômica estruturalista do desenvolvimento na América Latina era parte desse movimento. Era um ramo das teorias do "big-push", às quais se acrescentou uma perspectiva latino-americana, um enfoque marxista para a teoria macroeconômica de longo prazo e um enfoque keynesiano para a de curto prazo.

Em terceiro lugar, a doutrina estruturalista era tão influente na América Latina porque respondia às necessidades e justificava tendências já presentes nas mais importantes economias latino-americanas. Desde o início dos anos 30 os países latino-americanos estavam envolvidos, em vários graus, com a industrialização, o que, em alguns casos, correspondia a uma verdadeira decolagem ("takeoff") nos termos de Rostow. Além disso, o tipo de industrialização era o de substituição das importações. As economias latino-americanas aproveitaram-se da proteção natural causada, inicialmente, pela queda nos preços das "commodities" devida à Grande Depressão, e, em segundo lugar, pela Segunda Guerra Mundial. E, no caso do Brasil, ele tirou proveito também das políticas econômicas "keynesianas antes de Keynes" adotadas pelo governo para proteger o setor exportador, o que acabou por sustentar a demanda agregada.¹³ Finalmente, em alguns países novas empresas estatais complementaram ou sustentaram as novas indústrias com seus investimentos substanciais. Assim, no final dos anos 40 e nos anos 50, quando economistas estruturalistas propuseram a estratégia de industrialização através da substituição das importações, e um papel ativo para estado, eles estavam apenas legitimando um processo econômico de sucesso. Por outro lado, quando criticavam a doutrina ortodoxa por seu viés radical de *laissez-faire*, e reivindicavam uma visão mais equilibrada, isto é, economias mistas, eles estavam apenas colocando em palavras o que estava sendo feito nas economias capitalistas avançadas.

Esses três fatores explicam porque a teoria econômica estruturalista do desenvolvimento foi tão influente na América Latina, mas não esclarecem adequadamente o motivo pelo qual ela continuou dominante na região por tanto

¹³ Ver Furtado (1959:capítulo 31).

tempo, até o final dos anos 80, e terminou de modo tão distorcido. Esse foi o resultado da conversão populista que a doutrina estruturalista sofreu nas mãos de políticos e incompetentes disseminadores de segunda mão.

Quatro importantes distorções marcaram o pensamento estruturalista. Primeiro, o protecionismo transformou-se numa estratégia de longo prazo, ao invés de constituir uma política temporária para a decolagem. Desde os anos 60, o argumento da indústria nascente tinha perdido poder explicativo, mas continuou a ser usado para justificar a estratégia de substituição das importações, levando à ineficiência e ao "rent-seeking" (rentismo). Ele havia perdido espaço no âmbito acadêmico e no âmbito político porque a indústria na América Latina estava se tornando madura, e também em razão de um argumento teórico desenvolvido por Bhagwati (1971): o 'princípio da seleção de alvos' ("targeting"), que justificava o fato de a política econômica ser intervencionista em nível doméstico, enquanto, ao mesmo tempo, adotava uma estratégia de liberdade comercial.¹⁴ Em segundo lugar, o argumento da deterioração das relações de troca, que era um bom argumento para legitimar a intervenção do estado na promoção da industrialização, não impediu o pessimismo exportador, nem contradisse as vantagens potenciais do livre comércio.¹⁵ Em terceiro lugar, a clássica teoria do subconsumo, que tinha pouco a ver com a teoria macroeconômica keynesiana, mas que se dizia baseada na 'teoria da demanda real', foi adotada a fim de justificar os déficits orçamentários crônicos, que em última instância produziram uma crise fiscal do estado no início dos anos 80.¹⁶ Em quarto lugar, uma estranha 'economia sem preços' (tão estranha quanto seu oposto neoliberal 'economia sem políticas governamentais'), ao invés de encarar os desvios da alocação de recursos do mercado como exceções relevantes, entendeu-os como uma justificativa para a intervenção generalizada do estado.

¹⁴ Bardhan (1993:138) resume o princípio geral da seleção de alvos com as seguintes palavras: "o abandono das condições marginais habituais de eficiência, nos termos de Pareto, pode ser mais bem enfrentado usando-se instrumentos de política que agem mais diretamente sobre a margem relevante".

¹⁵ Ver Bardhan (1988, 58).

¹⁶ Para uma defesa de Keynes contra os populistas, ver Bresser-Pereira e Dall'Acqua (1991). Para a "crise fiscal do estado" na América Latina, Bresser-Pereira (1993).

Uma outra maneira de explicar a crise da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento é dizer que a maioria de nós foi incapaz de compreender os novos acontecimentos históricos e desenvolver novas teorias de acordo com eles. A 'nova teoria da dependência', cuja contribuição clássica continua sendo o livro de 1969 de Cardoso e Faletto, era uma tentativa nessa direção, pois reconhecia novos acontecimentos históricos que exigiam novas políticas – particularmente a consolidação da industrialização na região com a participação ativa de empresas multinacionais, o que contrariava a afirmação estruturalista de que países centrais (imperialistas) representariam um obstáculo à industrialização da periferia.¹⁷ No entanto, nos anos 70 estávamos preocupados demais em lutar contra os regimes autoritários na região, e em criticar as consequências da concentração de renda do 'modelo de desenvolvimento capitalista-tecnoburocrático' predominante, e nos anos 80 fomos obrigados a focalizar nossa atenção nas políticas de estabilização, de tal modo que a necessária renovação da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento não ocorreu.¹⁸ O estruturalismo latino-americano tornou-se prisioneiro, como observado por Hirschman, de “um construto – o ‘típico país subdesenvolvido’–, que se tornou cada vez mais irreal à medida que o desenvolvimento avançava...”¹⁹.

É importante salientar, no entanto, que a doença fatal que levou a América Latina à Grande Crise dos anos 80 e, mais tarde, à derrocada da doutrina estruturalista,

¹⁷ Ver Cardoso e Faletto (1969). Os “novos acontecimentos históricos” que exigiam uma nova interpretação do desenvolvimento econômico latino-americano já estão presentes no terceiro capítulo da primeira edição brasileira de *Development and Crisis in Brazil* (1968), mantido intacto na edição em inglês.

¹⁸ - Participei ativamente da segunda geração de economistas latino-americanos que desenvolveram a "nova teoria da dependência" como uma crítica das teorias "imperialistas", das quais o modelo original da ECLA era um exemplo moderado. Minha análise da coalizão política autoritária na América Latina como algo que envolveu "um modelo de desenvolvimento capitalista-tecnoburocrático", envolveu a classe capitalista local, a burocracia civil e militar, e os países centrais, especificamente os Estados Unidos, está em Bresser Pereira (1973). No entanto, embora preocupados com o problema de criar uma nova estratégia do desenvolvimento, éramos incapazes, na época, de extrair da nova teoria da dependência uma teoria econômica do desenvolvimento realmente nova e novas políticas. Minha tentativa pessoal nessa direção, *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (1977) não conseguiu alcançar esse objetivo.

¹⁹ Ver Hirschman (1981:20).

originou-se do perverso casamento da teoria do "dual gap" (duplo desequilíbrio), que encarava o câmbio como a limitação dominante enfrentada pelos países em desenvolvimento, com a ortodoxia econômica predominante, que legitimou o elevado endividamento externo nos anos 70. A teoria do "dual gap" estava no núcleo da abordagem estruturalista, pois enfatizava a relativa inelasticidade-renda das importações de bens primários pelos países desenvolvidos, em contraste com a relativa elasticidade-renda das importações de bens manufaturados pelos países em desenvolvimento. Assim, além de um desequilíbrio da poupança interna, havia um desequilíbrio estrutural do câmbio que, até o início dos anos 70, restringiu o desenvolvimento econômico na América Latina. O pessimismo exportador por trás da teoria do "dual gap", e a crença ortodoxa de que os mercados alocam racionalmente recursos emprestados eram as duas 'boas razões' para a maciça tomada de recursos externos que, em última instância, levou à crise da dívida nos anos 80.²⁰

Resumindo, as condições que justificaram uma estratégia protecionista de substituição das importações não estavam mais presentes desde os anos 60. Por outro lado, se continuava sendo necessária uma intervenção equilibrada do estado, os tempos de "big-push" e de industrialização conduzida pelo estado tinham terminado há muito. Em terceiro lugar, o pessimismo exportador provou estar errado em todos os casos em que os países realmente se comprometeram com o crescimento conduzido pelas exportações. No entanto, uma doutrina estruturalista deteriorada, transformada numa mera ideologia desenvolvimentista, misturando populismo econômico, nacionalismo antigo e absoluta incompetência econômica, foi incapaz de reconhecer esses novos acontecimentos históricos, desenvolver uma nova análise e propor novas políticas. No final dos anos 80, ocorre uma importante mudança de política, e são adotados os necessários ajuste fiscal de curto prazo e reformas de médio prazo orientadas para o mercado. Mas, provavelmente em razão de o populismo desenvolvimentista ter sobrevivido por tanto tempo, no momento

²⁰ Voltarei a este ponto na última seção deste trabalho.

em que foi abandonado, a mudança envolveu excessos: as economias latino-americanas foram submetidas a uma virada de 180 graus – as reformas ultra-liberais – que, prejudicadas pelo radicalismo e pelo conhecimento inadequado de condições específicas, implicou em novas e sérias distorções econômicas, e em grandes perdas potenciais de resultado.

2. ATAQUE OU ESQUECIMENTO?

A Grande Crise latino-americana dos anos 80 tornou a onda ultra-liberal mais forte na região do que em qualquer outra parte do mundo, enquanto acelerava o colapso da teoria econômica estruturalista do desenvolvimento. Mas antes disso, o estruturalismo e, de modo mais geral, a teoria econômica do desenvolvimento "big-push" já estavam sob ataque por alguns, enquanto eram ignorados por outros. O ataque veio dos economistas internacionais, dirigidos por Bella Balassa, Jagdish Bhagwati e Anne Krueger, que defendiam a liberalização do comércio e a orientação para a exportação. A despeito dos elementos ideológicos envolvidos no debate, os argumentos apresentados por este grupo de economistas mostraram-se persuasivos e é possível dizer que, no final dos anos 70, eles tinham ganhado o debate.²¹

O esquecimento tinha uma fonte diferente: o advento de um novo programa neoclássico de pesquisa, baseado no modelo de crescimento econômico de Solow, de meados dos anos 50. Com base no modelo e na análise empírica que a função Cobb-Douglas permitia, Solow, Denison e Abramovitz abalaram, num primeiro momento, a crença de que a acumulação de capital desempenhava um papel importante no desenvolvimento econômico. Em vez disso, o que explicaria o crescimento econômico seria o progresso tecnológico, o que poderia ser deduzido do grande resíduo exógeno (em torno de 75 por cento) deixado pelos exercícios de

²¹ Para um relato notável, embora viciado, desta mudança, ver Little (1982).

regressão.²² A partir desse momento, a economia neoclássica finalmente passou a contar com um modelo de crescimento coerente com a abordagem do equilíbrio geral, mas isso tinha uma implicação paradoxal: poupança e investimento não tinham importância. Em consequência, "a maior parte do esforço de pesquisa subsequente nesse campo do crescimento teve o objetivo de reverter essa conclusão, ou melhor, de 'voltar a atribuir' aos fatores de produção as origens do crescimento".²³

É óbvio que o progresso técnico, embora cada vez mais autônomo, não era nessa época independente da acumulação de capital, e ainda não o é hoje em dia. Por outro lado, houve um amplo campo para a pesquisa que tentava desagregar um resíduo grande demais. Como o modelo de Solow se baseava numa simples ferramenta matemática – uma função de produção – os economistas se sentiram estimulados a entrar num jogo interminável de definir 'modelos de crescimento' envolvendo pequenas mudanças no modelo básico, e submeter o novo modelo a testes estatísticos. Assim, quase de modo reflexo, esses economistas se esqueceram de que a disciplina tinha nascido para estudar o crescimento nos países pobres e intermediários, e para mostrar como essas economias poderiam convergir para os níveis dos desenvolvidos, e voltaram a maior parte de sua atenção para os 'modelos de crescimento': para o desenvolvimento de economias desenvolvidas. Os novos 'modelos endógenos de crescimento', que apareceram nos anos 80, eram apenas uma sofisticação adicional a este tipo de modelagem formal e de pesquisa empírica.²⁴ Como havia acontecido com o modelo keynesiano Harrod-Domar (o primeiro modelo formal de crescimento a aparecer, isto é, baseado em uma função de produção), os modelos formais neoclássicos pouco acrescentaram ao que já sabíamos sobre o processo de desenvolvimento econômico.²⁵ Mais relevante para a teoria do desenvolvimento econômico – na verdade uma importante contribuição

²² Robert Solow (1956, 1970), Denison (1962, 1964), Abramovitz (1962).

²³ Thirwall (1989):73.

²⁴ Ver Romer (1988) e Lucas (1988).

²⁵ Ver Krugman (1992), Nelson (1997).

substantiva – foi a teoria do capital humano desenvolvida no início dos anos 60 por Schultz e Becker.²⁶

No entanto, a corrente predominante da teoria econômica do desenvolvimento continua a progredir. Posso detectar cinco áreas ou correntes significativas: (a) a doutrina dos modelos de crescimento, que convergiu para os modelos endógenos de crescimento; (b) as teorias de economia internacional, que lutavam pelo livre comércio e pelas estratégias orientadas para a exportação; (c) as contribuições neo-keynesianas e neo-estruturalistas, que concentravam sua atenção em falhas do mercado que legitimam a intervenção do estado;²⁷ (d) a Nova Economia Institucional, que explicava o desenvolvimento em função de boas instituições, particularmente instituições que garantam direitos de propriedade e baixos custos de transação, a fim de que os mercados possam trabalhar bem;²⁸ e (e) a teoria econômica do desenvolvimento evolucionário, inspirado na teoria da inovação de Schumpeter.²⁹ Dentre essas teorias, as mais interessantes estão relacionadas com o programa de pesquisa de North sobre as instituições. Embora usando uma retórica neoclássica, North oferece uma análise histórica e política do desenvolvimento econômico que, apesar de sua retórica, tem pouco a ver com a ortodoxia neoclássica: ao contrário, é baseada em uma crítica explícita de todas as hipóteses neoclássicas básicas, que ele toma emprestadas do neo-schumpeteriano Winter.³⁰

Com exceção da teoria do capital humano e da análise de North, o progresso teórico e empírico na teoria econômica do desenvolvimento foi modesto, embora não faltassem modelos e testes econométricos. A maior parte dos modelos limitava-se a dizer que reformas que construíssem boas instituições garantiriam a coordenação do

²⁶ Ver Schultz (1961) e Becker (1964).

²⁷ As contribuições mais importantes neste caso foram feitas por Stiglitz, em vários trabalhos, começando com Stiglitz (1974).

²⁸ Em teoria econômica do desenvolvimento, os dois grandes nomes são aqui Mancur Olson (1982) e Douglas North (1990, 1991).

²⁹ Ver Nelson e Winter (1982).

³⁰ Ver North (1990: 17-35).

mercado e reduziriam o "rent-seeking" e os riscos morais, ou a incluir nos exercícios matemáticos e econométricos falhas do mercado, assimetria de informações, externalidades, "aprender fazendo", rendimentos crescentes, externalidades positivas e negativas e desdobramentos ("spillovers"). Enquanto a teoria econômica do desenvolvimento continuava a florescer nos países avançados, os economistas na América Latina, desde os anos 80, tinham poucas alternativas além de deixá-la em segundo lugar: eles eram relativamente poucos e tinham de concentrar sua atenção na estabilização macroeconômica e em reformas orientadas para o mercado.

3. OS QUASE-CONSENSOS ATUAIS

A teoria econômica é feita de consenso e debate. Depois da crise e da renovação da teoria econômica do desenvolvimento, e especificamente da abordagem estruturalista – onde a crise era mais notória do que a renovação – acredito que hoje em dia já existe algum consenso sobreposto (*overlapping consensus*) ou quase-consenso a respeito daquilo que condiciona o crescimento.³¹ A maior parte das idéias vem da teoria clássica, algumas são mais recentes, mas em nenhuma delas a validade depende das hipóteses teóricas e ideológicas que estão por trás da economia clássica, marxista, ou neoclássica – elas dependem, antes, do raciocínio econômico equilibrado que é comum a todas essas escolas de pensamento econômico, e da pesquisa empírica e da observação histórica realizadas.

Em primeiro lugar, sabemos há muito tempo que o desenvolvimento econômico depende da poupança e da acumulação de capital. Segundo, que o conhecimento, ou o progresso técnico, incorporado ou não na acumulação de capital, é cada vez mais importante. Terceiro, que a educação, ou, de modo mais amplo, o capital humano, desempenha um papel importante no jogo. Quarto, que o impulso empreendedor

³¹ 'Overlapping consensus' é uma expressão cunhada por John Ralls para compreender como, em sociedade democráticas mas pluralistas, é possível estabelecer e preservar a unidade e a estabilidade (1993:134-172).

para inovar é essencial. Quinto, que a criação de instituições 'positivas' garantindo os direitos de propriedade e os mercados livres é tão importante quanto modificar as instituições 'negativas' que, particularmente nas fases iniciais, são obstáculos à inovação e à alocação eficiente de recursos. Sexto, que nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico o estado desempenha um papel direto relevante na promoção da acumulação primitiva e na decolagem. Sétimo, que falhas do mercado e falhas do estado dizem respeito a economias mistas, nunca a economias exclusivamente controladas pelo mercado, nem a economias totalmente coordenadas pelo estado.

Incluo este último no entendimento consensual sobre desenvolvimento econômico, embora reconheça que o debate entre mercado e estado continuará provavelmente por muito tempo, porque a verdadeira questão é apenas uma questão de grau, não de essência. Adotando um método de caso a caso, circunstâncias específicas justificarão a intervenção na alocação de recursos, enquanto que uma melhor distribuição da renda exigirá uma ação sistemática do estado. Países em desenvolvimento não têm motivos para se abster de praticar uma política comercial ativa que, embora orientada para o livre comércio, implique num contínuo esforço para ganhar mercados externos, beneficiando empresas comerciais nacionais, que dispõem de competitividade internacional potencial, com incentivos tecnológicos, preferências nas compras governamentais e mesmo subsídios temporários.

Além dessas sete posturas, os economistas latino-americanos aprenderam algumas lições com a Grande Crise dos anos 80, o que levou a novos consensos ou quase-consensos. Eu ressaltaria duas. Primeiro, que não há desenvolvimento econômico sem estabilidade macroeconômica. Os ciclos populistas foram tão prejudiciais no passado, que se tornou impensável repetir as experiências de Peron ou de Alan Garcia – provavelmente os episódios mais paradigmáticos do populismo econômico.³² No entanto, isso não significa que o populismo econômico esteja morto. Ele é apenas mais moderado, mais sutil. O neo-populismo sobrevaloriza a

³² Sobre o ciclo populista ver Canitrot (1975) e Sachs (1989).

moeda, controla a inflação e aumenta os salários reais e o consumo, mas não perde o controle dos gastos do estado. Nos anos 90 este tipo de política econômica estava presente nas três economias mais importantes da região.

O segundo consenso é o consenso democrático. Deveríamos saber disso há muito tempo, mas apenas no século XX chegou-se a um consenso de que a democracia é o regime político que garante de modo mais eficaz a ordem política e a estabilidade macroeconômica. Ora, sabemos que quanto mais estáveis e previsíveis forem a economia e o sistema político, mais elevada será a taxa de crescimento. A democracia tornou-se o regime político preferido nos países desenvolvidos na primeira metade do século XX; na América Latina, no último trimestre desse mesmo século. Nos anos 40 e 50, o desenvolvimento econômico veio antes da democracia nos corações e mentes da doutrina estruturalista da América Latina. No entanto, depois do desastre que os governos militares representaram para a região, a governança democrática, a partir do início dos anos 60, ganhou um novo status. O fato de os Estados Unidos, no final dos anos 70 (administração Carter), terem parado de apoiar coalizões autoritárias burocrático-capitalistas somou-se à decisão anterior da classe média burguesa brasileira de romper sua coalizão política com os militares. Esta mudança nos compromissos políticos começou já na segunda parte dos anos 70, e me permitiu prever a futura transição para a democracia.³³ Quando os regimes autoritários finalmente desmoronaram, os países latino-americanos obviamente não atingiram a 'democracia popular', que não existe nem mesmo em países politicamente mais avançados. Mas como o capitalismo e a apropriação do superávit através do mercado era agora uma realidade definitiva, a democracia provou ser o regime político que mais eficazmente garante a ordem, evita a corrupção, melhora a justiça e favorece o crescimento. A democracia não é uma panacéia em relação a qualquer desses objetivos, mas é um regime político que não

³³ Ver Bresser-Pereira (1978). A tese central deste livro é que a transição para a democracia não seria uma doação feita pelos militares moderados em luta com os "linha dura", mas uma conquista de uma coalizão cada vez maior de democratas, onde o novo fato histórico era a adesão de empresários à causa democrática, pois eles não se sentiam mais ameaçados por uma revolução como a de Castro, e, portanto, não viam razão ou vantagem em serem monitorados pelos militares. A única publicação em inglês nesta linha é Bresser-Pereira (1984: Capítulo 9).

depende de príncipes ilustrados ou de elites iluminadas. À medida que avança, como está avançando na América Latina, a democracia da sociedade civil ou democracia da opinião pública substitui gradualmente a democracia das elites. O debate público torna-se generalizado, os debatedores começam a compreender que o respeito é a regra básica nas discussões públicas, a opinião pública começa a desempenhar um papel importante, a democracia fica cada vez mais consolidada, e os investidores internos e externos se sentem mais seguros em investir seu dinheiro.³⁴

A natureza repetitiva da literatura econômica pode refletir falta de criatividade da parte dos economistas, mas é devida principalmente aos consensos que foram alcançados. Em teoria econômica do desenvolvimento eu listei nove quase-consensos. Na próxima e última seção discutirei quais são as questões estratégicas que necessitam de maior debate antes de um eventual acordo.

4. QUESTÕES ESTRATÉGICAS

O debate, mais do que o consenso, é a regra geral em ciências sociais e em matéria de políticas públicas, e não devemos jamais esquecer que, antes de mais nada, a economia é uma ciência social. Assim, embora eu possa listar alguns "overlapping consensuses", o desacordo continua alto com relação a políticas de desenvolvimento. A teoria econômica estruturalista do desenvolvimento na América Latina pode ter chegado a uma crise, mas a estratégia 'oficial' de desenvolvimento, aquela geralmente adotada pelo Banco Mundial e pelo FMI, continua sob ataques vindos de diferentes fontes. A maioria dessas críticas é contra a 'receita política' padrão utilizada pelas instituições multilaterais, independentemente das condições específicas enfrentadas por cada país. Concordo com este tipo de crítica. Na verdade, não faz muito sentido que uma ou duas instituições tenham tanto poder sobre países em desenvolvimento endividados, de tal modo que elas possam impor

³⁴ Sobre esta tipologia de democracia, ver Bresser-Pereira (2000b): "Depois das Elites, a Democracia da Sociedade Civil no Brasil".

suas opiniões. É difícil acreditar que uns poucos economistas descomprometidos em Washington saibam melhor do que os economistas locais o que deve ser feito em cada país em desenvolvimento. Mesmo quando os países são extremamente pobres, como no caso dos países subsaarianos, não parece que a condicionalidade de Washington seja benéfica. Os resultados históricos de empréstimos oficiais somados à condicionalidade naquela região são terríveis.

No entanto, ao invés de insistir nesse ponto, procurarei, nesta última seção, traçar uma alternativa não convencional entre a estratégia oficial de desenvolvimento (que não deve ser identificada com a teoria econômica neoclássica preponderante), e as visões anti-oficiais desenvolvimentistas ou populistas (que também não devem ser identificadas com a teoria econômica estruturalista do desenvolvimento).³⁵ Visões oficiais e desenvolvimentistas são muitas vezes simplificações práticas grosseiras de teorias muito mais sofisticadas, mas elas são politicamente significativas no que se refere ao debate público e às políticas econômicas baseadas em tais idéias, e não diretamente relacionadas às teorias complexas e muitas vezes conflitantes que os economistas acadêmicos desenvolvem não apenas entre escolas de pensamento mas dentro de cada uma.

Minha questão é: quais são as questões estratégicas relacionadas com o desenvolvimento econômico dos países intermediários para as quais tanto a visão ortodoxa como a desenvolvimentista não têm respostas satisfatórias? Que alternativa de desenvolvimento progressista é necessária para as reformas orientadas para o mercado? Para a estabilização macroeconômica? Para o financiamento do desenvolvimento? Para a estratégia comercial? Para a distribuição da renda? Para o papel dos especialistas ou dos burocratas? Como veremos, em alguns casos as estratégias alternativas estão, como se poderia prever, entre os dois extremos opostos, mas em outros casos elas se opõem tanto à visão ortodoxa como à visão desenvolvimentista que, paradoxalmente, são semelhantes. Fui conciso na listagem

³⁵ Discuti o que entendo por uma nova política de esquerda, social-democrata moderna, ou social-liberal em Bresser-Pereira (1999a).

dos quase-consensos; vou me deter um pouco mais na discussão de questões que exigem maior debate público.

Os países em desenvolvimento necessitam de reformas institucionais 'neo-liberais' orientadas para o mercado.³⁶ Eles precisam de instituições jurídicas e organizacionais que ajam não como obstáculos, mas como garantia e incentivo para o trabalho e a inovação. Isto é consensual, o que não é consensual é como fazê-lo. A abordagem oficial avalia as reformas de acordo com apenas um critério: aumento do papel dos mercados. Uma visão mais equilibrada deveria reconhecer a necessidade de reformas orientadas para o mercado, mas, como a natureza essencial da crise era uma crise do estado, ela defende, como segundo critério, a competência das reformas em reforçar a capacidade do estado através de melhores instituições e de uma organização do estado mais eficaz e eficiente.

A primeira geração de reformas estava orientada para o mercado. A liberalização do comércio era a reforma obviamente necessária, dado o protecionismo passado. A privatização também era necessária, dadas as distorções causadas pela utilização desproporcional de empresas estatais, mas a privatização dos monopólios naturais com base em agências regulatórias não faz sentido economicamente: ela respondia a pressões ideológicas, de um lado, e à crise financeira do estado, de outro. Uma reforma financeira interna, tornando os orçamentos públicos mais eficazes, e os bancos centrais mais independentes, também era muito necessária, mas a liberalização dos fluxos internacionais é uma história bem diferente. Eles não são uma imposição da globalização, como muitas vezes se alega, mas respondem a

³⁶ Observem que eu estou usando reformas 'orientadas para o mercado' e 'neo-liberais' como idênticas. Eu costumava reservar a expressão 'neo-liberal' para reformas 'ultra-liberais', e me queixava com economistas amigos e cientistas políticos ingleses e norte-americanos que utilizavam neo-liberal apenas para significar orientado para o mercado. Eu me convenci de que estava errado quando um deles (Valpy Fitzgerald, da Oxford University) respondeu: "nós usamos neo-liberal porque não temos uma palavra alternativa". Na verdade, como, sobretudo nos Estados Unidos, 'liberal' significa progressista, neo-liberal significa o que na América Latina nós chamamos de liberal, ou orientado para o mercado. Assim, para identificar reformas conservadoras, eu usarei tanto a palavra 'conservador' como, quando se baseia em liberalização radical, 'ultra-liberal'.

interesses do sistema financeiro internacional em detrimento da capacidade do estado e da estabilização macroeconômica dos países em desenvolvimento.³⁷

4.1. Estabilização da conta corrente

Eu incluí entre os consensos sobrepostos a estabilização macroeconômica. Ela é essencial para o desenvolvimento econômico. Mas estabilização não é apenas a estabilização dos preços e um orçamento equilibrado. A estabilização é também uma estabilização da conta corrente, é conseguir o equilíbrio do balanço de pagamentos. De acordo com a ortodoxia oficial, não é necessário preocupar-se diretamente com os déficits em conta corrente, dado que ela presume a teoria dos déficits gêmeos ("twin deficits"): déficits orçamentários levam a déficits em conta corrente. Assim, basta combater o primeiro, que o segundo estará automaticamente garantido... Esta hipótese faz com que os formuladores de política ortodoxos sejam lenientes quanto aos déficits em conta corrente – e portanto, paradoxalmente, simpáticos ao neopopulismo. Isso se mostrou errado no México e no Brasil, e por vários anos vem se mostrando errado na Argentina. Os danos que causou às três maiores economias latino-americanas foram enormes. Se o país não acabar numa crise financeira em moeda estrangeira, será obrigado a reduzir sistematicamente sua taxa de crescimento a fim de evitar tal crise. No entanto, leiam os jornais de hoje acerca da economia argentina e o FMI. Lemos apenas que a meta de déficit orçamentário está ou não está sendo alcançada. Como se o único problema fosse o problema fiscal. Como se a Argentina não enfrentasse um sério problema de balanço de pagamentos, dada a manifesta sobrevalorização do peso. A teoria dos déficits gêmeos é 'lógica' mas muitas vezes não é verdadeira. Isto já foi demonstrado em inúmeros casos.³⁸ No

³⁷ Ver Armijo (2000).

³⁸ Lembremos, por exemplo, do Chile (1979-82), do México (1991-94), do Brasil (1994-98), e dos Estados Unidos atualmente. Às vezes é o orçamento que está equilibrado, enquanto a conta corrente não está; em outros casos, o inverso é verdadeiro. Em qualquer dos casos, a hipótese dos déficits gêmeos se mostra errada.

entanto, a doutrina oficial da estabilização continua a presumir a teoria dos déficits gêmeos.

4.2. Perigo financeiro

O neo-populismo desenvolvimentista e a ortodoxia oficial são lenientes com os déficits em conta corrente por diferentes razões. O primeiro, porque acredita em ‘crescimento econômico fácil’, ignorando custos ou compensações, a segunda por duas razões diversas e concomitantes. Em primeiro lugar, porque, de acordo com a crença neoclássica, se o déficit orçamentário estiver sob controle, um eventual aumento no endividamento será privado, e endividamento externo privado não é motivo para preocupações: os mercados cuidarão disso. Este argumento não leva em consideração que a dívida externa é uma dívida do estado nacional. Quando um país enfrenta uma crise monetária, é porque o país como um todo está insolvente, não porque cada devedor individual está nessa situação. Em segundo lugar, porque a ortodoxia oficial é um produto ideológico de países credores, e credores não aceitam pacificamente restrições ao endividamento de seus clientes, exceto os limites que eles próprios impõem.

Na verdade, o capital é feito em casa, com sua própria poupança. Feldstein e Horioka mostraram este fato aos países desenvolvidos.³⁹ No entanto, a teoria econômica neoclássica ensina uma coisa óbvia: sempre que a taxa de retorno esperada sobre um investimento for mais elevada que a taxa de juros, empresas e países estarão autorizados a levantar empréstimos. Interna ou externamente, é indiferente. A partir deste raciocínio abstrato, e da escassez de capital existente nos países em desenvolvimento, o que nos levaria a prever uma taxa de lucro mais elevada, deriva-se uma verdade definitiva, partilhada por economistas ortodoxos e

³⁹ Ver Feldstein e Horioka (1980), Feldstein (1995), Gordon e Bovenberg (1996).

desenvolvimentistas: é natural e desejável que os países em desenvolvimento sejam devedores, e que os países desenvolvidos sejam credores.

Este raciocínio lógico dedutivo ignora como é arriscado para os países em desenvolvimento financiarem o crescimento econômico com empréstimos externos. A probabilidade de que uma grande parte dos recursos emprestados seja usada em consumo, e de que ocorra um ciclo populista, é enorme. Economias em desenvolvimento são economias pequenas. Quando a moeda estrangeira emprestada começar a entrar, a moeda local tenderá a subir, e a taxa de câmbio tenderá a se tornar sobrevalorizada. A sobrevalorização significa mudanças nos preços relativos, significa que os preços dos bens não comercializáveis ("non-tradable") aumentam em relação aos preços dos comercializáveis ("tradable"). O bem não comercializável mais importante é o trabalho, cujo preço, os salários, aumentarão com a valorização da moeda local. Salários mais elevados significarão maior consumo: mais importações, e inclusive maior turismo no exterior. Ao invés de investir, o país consumirá uma parcela substancial do que tomou emprestado. Albert Hirschman observou uma vez que era interessante estudar a América Latina, porque era possível ver ali, em estado bruto, o que estava disfarçado em países avançados.⁴⁰ Atualmente, eu sugiro que os latino-americanos estudem cuidadosamente a África subsaariana, porque ali se pode ver, em estado bruto, o que está disfarçado em sua região. Em 1970 esses países tinham uma renda per capita em torno de 400 dólares e nenhuma dívida; atualmente eles têm os mesmos 400 dólares de renda per capita, e uma enorme dívida per capita. Nesses países quase 100 por cento do que foi tomado emprestado foi gasto em consumo (e corrupção de uma oligarquia burocrática); na América Latina tais números são certamente menores. Digamos 50 por cento, ou 30 por cento. Mas essas porcentagens já são inaceitáveis.

Contra esse raciocínio e contra o fato de que os empréstimos externos geralmente terminaram em desastre para a América Latina, pode-se alegar que o crescimento econômico dos Estados Unidos no século XIX foi financiado pela Inglaterra. É

⁴⁰ Ver Hirschman (1986:9-14).

verdade. Mas naquele momento os Estados Unidos já eram um país desenvolvido, um país desenvolvido dinâmico, que estava tomando emprestado de um país desenvolvido quase estagnado. Os países em desenvolvimento enfrentam hoje uma situação inteiramente diferente. É uma fantasia perigosa acreditar que os mercados internacionais e o Banco Mundial ajudarão os países em desenvolvimento. Os empréstimos externos devem ser limitados, e o investimento externo direto, em princípio, deve ser preferido ao empréstimo.

4.3. Livre comércio

O livre comércio fez enormes avanços nos últimos vinte anos. Além da Rodada Uruguaí e da criação da OMC, muitos países em desenvolvimento se engajaram em liberalizações unilaterais do comércio. No entanto, embora a ortodoxia oficial seja formalmente a favor da liberalização do comércio, e a doutrina desenvolvimentista contra, o entendimento convencional partilhado por ambas as abordagens é de que os países desenvolvidos apóiam o livre comércio, enquanto que os países em desenvolvimento resistem a ele. Falo de 'entendimento convencional' porque, se é verdade que os países intermediários continuam a resistir à liberalização do comércio, os países que resistem mais fortemente são os desenvolvidos.

Houve uma completa inversão dos interesses nacionais com relação ao comércio internacional. Se nos anos 50 a proteção era mais do interesse dos países em desenvolvimento do que dos desenvolvidos, hoje o inverso é verdade. Os produtores domésticos em toda parte temem o livre comércio quando estão inseguros quanto à capacidade competitiva. No entanto, se os países intermediários temem o livre comércio, os países desenvolvidos temem-no muito mais. Em produtos industrializados cuja tecnologia é relativamente simples, os países intermediários usam a mesma tecnologia usada pelos desenvolvidos, e incorrem em menores custos de trabalho. Mesmo quando a tecnologia se torna moderadamente sofisticada, mas continua sendo de trabalho intensivo, a vantagem competitiva dos países

intermediários é significativa. A maior parte dos países intermediários durante muito tempo não compreendeu esse fato, alguns ainda não compreendem, enquanto que os países desenvolvidos conhecem-no muito bem desde os anos 70. Eles adotam a retórica do livre comércio, mas sua prática é na maior parte protecionista.

4.4. Distribuição da renda

Também aqui houve uma inversão total, mas apenas dentro dos países intermediários, não em suas relações com os países desenvolvidos. Nos anos 50, quando esses países estavam começando a industrialização, os economistas encaravam a concentração de renda como um elemento necessário do jogo. Atualmente, ao contrário, um crescente número de estudos tem mostrado que quanto mais igualitária for a distribuição, tanto mais dinâmica será a economia. É verdade que a conexão entre desigualdade e desenvolvimento corre em ambas as direções causais. Mas uma abordagem histórica é essencial aqui. O que mudou as primeiras direções causais foi o fato de que os países intermediários estão em uma etapa diferente de crescimento econômico. Quando um país ainda tem uma economia pré-capitalista, ou quando está engajado na acumulação primitiva, não há alternativa senão aumentar a concentração de renda. Lemos isso no capítulo clássico de Marx sobre a acumulação primitiva.⁴¹ Arthur Lewis, em seu clássico “Economic Development with Unlimited Supply of Labor” [Desenvolvimento Econômico com Oferta de Trabalho Ilimitada] era absolutamente claro sobre o imperativo da concentração de renda, mas devemos lembrar que ele estava pensando em países muito pobres, onde a taxa de poupança e investimento em relação ao PIB estava em torno de cinco por cento. A análise de Rostow das 'pré-condições para o estágio de decolagem', o que corresponde à acumulação primitiva de Marx, envolve também a concentração de renda.⁴² No entanto, mesmo neste caso, a concentração exigida está na nova classe média burguesa, que se verá obrigada a investir, não nos ricos

⁴¹ Ver Marx (1867: capítulo 24).

⁴² Ver Rostow (1960).

proprietários de terra que, como os pobres, mas por razões bastante diferentes, tem uma alta propensão marginal a consumir.⁴³

Uma vez completada a acumulação primitiva e estando instalada uma economia capitalista, o essencial é conseguir estabilização macroeconômica, uma alocação de recursos mais eficiente e maiores incentivos ao trabalho e ao espírito empreendedor. A redução da desigualdade é mais condizente com esses objetivos do que seu aumento. Jeffrey Sachs e Andrew Berg, por exemplo, demonstraram que, quanto maior for a concentração de renda, maior será o endividamento externo.⁴⁴ Nessa mesma linha, Alesina e Rodrik mostraram que a desigualdade determina maiores demandas políticas por distribuição, com as políticas populistas decorrentes.⁴⁵ Alice Amsden observa que os trabalhadores ficam mais motivados e mais eficientes quando uma distribuição da renda mais favorável os deixa socialmente mais próximos de seus administradores.⁴⁶

O achado de que o desenvolvimento econômico tende a assumir uma forma de U invertido em relação à desigualdade é bem conhecido desde o clássico estudo de Kuznets.⁴⁷ Vários estudos subsequentes demonstraram que: o crescimento da renda per capita é inicialmente acompanhado de um aumento da desigualdade, mas essas distorções tendem a desaparecer à medida que o desenvolvimento econômico avança. A teoria do U invertido, no entanto, não deveria levar os formuladores de política a acreditarem que este é um resultado inevitável e automático do desenvolvimento. Na América Latina desde o início da industrialização, e nos países desenvolvidos nos últimos vinte e cinco anos, o que temos visto é crescimento econômico com aumento da desigualdade – uma desigualdade cuja causa principal é a aceleração do progresso técnico, que aumenta a demanda por mão-de-obra qualificada e reduz a demanda pela não qualificada.

⁴³ Ver Mervyn King (1992).

⁴⁴ Ver Sachs e Berg (1988).

⁴⁵ Ver Alesina e Rodrik (1994).

⁴⁶ Ver Amsden (1989).

⁴⁷ Ver Kuznets (1955).

Se análises no interior dos países demonstram a teoria do U invertido, elas também mostram uma grande variação entre os países dentro de cada categoria de renda per capita. Ora, isto “certamente descarta a noção de que o U invertido é inevitável na história do desenvolvimento de cada país”.⁴⁸ Crescimento com distribuição é antes o resultado político de um sistema de impostos progressivos e dos gastos do estado com educação, saúde e assistência social. Não é, certamente, o resultado de sistemas regressivos de impostos fixos, nem da privatização radical do sistema básico de previdência social,⁴⁹ que a ortodoxia oficial propõe e que alguns países em desenvolvimento adotam, embora nenhum país desenvolvido cometa tal erro. A distribuição promove o crescimento; o crescimento só voltará a ser condizente com a distribuição quando os sistemas de educação provarem ser capazes de fornecer um número mais elevado de pessoas qualificadas do que a demanda por elas, derivada das mudanças tecnológicas na 'nova economia'.

4.5. A reforma do setor público

Dentro da segunda geração de reformas, a reforma do setor público e particularmente a reforma do gerenciamento público, ou reforma gerencial, é central. A reforma do gerenciamento público não deve ser confundida com a receita básica do Banco Mundial sobre a matéria: enxugamento ("downsizing") do estado e reforma burocrática.⁵⁰ É um passo à frente da reforma do funcionalismo público ou da reforma burocrática. O enxugamento é parte do jogo, mas não é a única coisa em jogo, nem a principal. A reforma do gerenciamento público envolve uma redefinição do papel do estado, separando as atividades exclusivas do estado das atividades

⁴⁸ Ver Ray (1999: 202).

⁴⁹ Refiro-me ao sistema de previdência social que, em muitos países, garante pensões até um certo nível (no Brasil, 10 salários mínimos). Reconhecendo que este é um papel do estado, e que o estado não é um banco de investimentos, todos os países desenvolvidos financiam racionalmente o sistema básico com as receitas correntes. Acima desse nível (ou um pouco abaixo), os fundos privados de previdência, representando um sistema complementar de previdência, são indicados.

⁵⁰ Discuto a resistência do Banco Mundial à reforma gerencial em Bresser-Pereira (2001).

sociais e científicas que o estado deve financiar mas não executar diretamente: contratação externa de organizações sem fins lucrativos. Ela tem como princípio central fazer com que as agências estatais e os servidores públicos mais graduados sejam mais autônomos e responsáveis. A fim de atingir este último objetivo, a idéia básica é substituir o controle através de resultados, a competição administrada, e o controle social pela sociedade civil, por controles de processo burocráticos clássicos. Sobre esse assunto, devemos distinguir uma literatura neo-institucionalista, que apenas tenta recuperar as clássicas checagens e balanços e sistemas de auditoria administrativa, da nova literatura sobre gerenciamento público ou administração pública gerencial. A primeira continua a identificar a reforma do estado com reforma do funcionalismo público (burocrática), enquanto que a segunda presume que a reforma do serviço público já aconteceu e propõe um próximo passo, a reforma gerencial; ou, se a reforma do serviço público não se completou, afirma que a melhor maneira de completá-la é a reforma gerencial.⁵¹

Também é importante considerar a proposta de 'isolamento burocrático', que é bastante comum na agenda ortodoxa e desenvolvimentista. A fim de evitar a interferência populista dos políticos, algumas agências estatais chave devem ser isoladas de sua influência. Não tenho qualquer objeção a isso, desde que o isolamento seja resultado de uma decisão do poder legislativo. Políticos nos países desenvolvidos, em que continua a existir a política do "pork barrel" (práticas clientelistas), fazem isso. Eles sabem que sua sobrevivência no cargo depende de demandas contraditórias – da demanda de estabilização macroeconômica e políticas transparentes, de um lado, e de outro, do atendimento das pressões de seus eleitores – e eles procuram encontrar algum equilíbrio entre as duas coisas. Um modo de atingir esse equilíbrio é protegendo alguns organismos – como bancos centrais e agências regulatórias – da política do dia-a-dia. O que é inaceitável é sugerir o

⁵¹ Sobre o primeiro tipo de literatura em ciência política ver, entre outros, Tirole (1994), O'Donnell (1998) e Schedler, Diamond e Plattner, eds. (1998); sobre o segundo, ver, entre outros, Barzelay (1992), e Ferlie, Pettigrew, Ashburner, e Fitzgerald (1996). Estive pessoalmente envolvido em reforma gerencial no Brasil. Sobre o modelo que desenvolvi, e sobre a experiência em que me envolvi, citarei apenas um livro editado em inglês (Bresser-Pereira e Spink, 1996), e *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser-Pereira, 1998).

isolamento burocrático *per se*, não como uma decisão de políticos eleitos, mas como uma estratégia contra eles. Isto é apenas autoritarismo disfarçado.

A segunda geração de reformas inclui a reforma judiciária, cujos objetivos, além de estabelecer o Estado de Direito ("rule-of-law"), são: tornar o poder judiciário mais independente e fazer com que as ações judiciais sejam julgadas mais rapidamente. Esta é certamente uma reforma importante, mas a experiência brasileira mostra que um poder judiciário independente (que já existe neste país) não significa um poder eficaz e eficiente. As reformas de segunda geração envolvem também tornar mais 'flexíveis' os mercados de trabalho. Na verdade, as novas tecnologias e a competitividade internacional exigem jornadas de trabalho mais flexíveis e empregos em tempo parcial. E a competitividade internacional exige instituições de assistência social que estimulem o trabalho. Mas elas não exigem uma 'flexibilização' que apenas signifique eliminar direitos sociais. Nesse momento, assim como quando monopólios naturais são privatizados, ou quando a liberalização financeira envolve a completa liberalização dos fluxos financeiros, ou quando a reforma gerencial significa extinguir o funcionalismo público e reduzir o estado ao mínimo, as reformas patrocinadas pela ortodoxia oficial tornam-se apenas uma manifestação de uma ideologia de direita, ultra-liberal.

III. BRASIL: DEPOIS DA DÍVIDA EXTERNA A INCOMPATIBILIDADE DISTRIBUTIVA

Para o saber convencional dominante, o problema do Brasil está em completar as reformas institucionais orientadas para o mercado, para que este em seguida se encarregue do desenvolvimento. Em contrapartida, para o saber convencional dominado, a solução está em retornar a políticas ativas de intervenção do Estado na economia para, através da política industrial, lograr o desenvolvimento. Caso consideremos insatisfatórios os dois saberes convencionais que se digladiam na arena política brasileira, o primeiro claramente representando a visão de direita das

classes dirigentes brasileiras (embora boa parte dela se veja como de centro-esquerda) e das agências internacionais, o segundo, a da oposição burocrática da esquerda tradicional, duas perguntas se colocam: por que nenhuma das duas abordagens leva ao resultado desejado, e qual alternativa?

O Brasil, embora seja hoje uma economia plenamente capitalista, ainda não alcançou o estágio de desenvolvimento auto-sustentado porque ainda não recuperou a estabilidade macroeconômica, que começou a ser perdida a partir de meados dos anos 70, e não logrou um nível de governança democrática que torne esse desenvolvimento razoavelmente independente do desempenho dos governantes.⁵² Não logramos estabilidade macroeconômica porque um problema central da sociedade brasileira – a incompatibilidade distributiva originada do descompasso entre o aumento da produtividade e a remuneração do trabalho – agravou-se ao invés de encaminhar-se para uma solução. Esta questão não tem sido adequadamente tratada tanto pelo saber convencional dominante quanto o dominado: o primeiro porque subestima o problema distributivo; o segundo porque oferece soluções irrealistas para ele; ambos porque não apresentam uma política consistente de fortalecimento do Estado e do mercado, mas se deixam levar por soluções populistas ou neopopulistas, ao mesmo tempo que insistem em ver na relação entre essas duas instituições centrais das economias modernas um jogo de soma zero. Uma política comercial e industrial orientada para o desenvolvimento, por exemplo, não conflita com a estabilidade macroeconômica, e é estratégica para o desenvolvimento. Entretanto, a dificuldade das elites brasileiras de superarem preconceitos ideológicos e chegarem a um acordo sobre o papel do Estado no desenvolvimento deriva em grande parte dessa incompatibilidade distributiva, que dificulta o debate público ao nível da sociedade civil, e leva essas elites a adotarem,

⁵² A independência plena, como queriam os liberais clássicos, que gostariam de ter leis ou instituições tão perfeitas que a qualidade dos governantes não seria relevante, sempre foi impossível; hoje, com a complexidade dos problemas enfrentados pelos governantes e a rapidez com que determinados assuntos devem ser resolvidos, essa autonomia é ainda mais irrealista. Entretanto, não há dúvida de que as democracias mais avançadas são aquelas que dependem menos dos erros ou acertos de seus governos.

prescrições do exterior, dada a falta de um mínimo de consenso interno sobre o assunto.

No final dos anos 70, depois de cinquenta anos de industrialização acelerada, o Brasil havia terminado sua revolução industrial, deixara para trás o capitalismo mercantil, e se tornara um país predominantemente capitalista. O reinvestimento dos lucros, em um mundo em que o progresso tecnológico se tornara parte intrínseca do sistema econômico, tornara-se, assim, uma condição de sobrevivência para empresários capitalistas. Afirmava-se, assim, nos termos da teoria sobre o desenvolvimento da época, que a economia brasileira alcançara o estágio de desenvolvimento auto-sustentado.⁵³ Ledo engano. A partir de 1980, entrávamos em regime de quase-estagnação: começa a Grande Crise da economia brasileira. Esta crise até agora não foi superada, embora avanços tenham sido realizados.

Existe um consenso de que a Grande Crise se deveu, nos anos 80, à crise da dívida externa e à crise fiscal, que levaram o país à insolvência externa e à paralisação do Estado, e, em consequência, à instabilidade macroeconômica, caracterizada por altas taxas de inflação e de juros, e à estagnação. O ciclo longo de expansão e crise econômica repetia-se, assim, no Brasil, somado ao ciclo de expansão e crise do Estado.⁵⁴ Na medida, entretanto, que essa crise se estendeu para os anos 90, foi se tornando cada vez mais claro que a gravidade da crise e a demora em superá-la tinham uma origem adicional à dinâmica dos de intervenção do Estado, e às

⁵³ Dois trabalhos notáveis apresentaram no início dos anos sessenta a idéia do desenvolvimento auto-sustentado: W.W. Rostow (1960), com sua teoria dos estágios do desenvolvimento econômico, que, embora influenciada por Marx, era conservadora e foi repudiada pela esquerda brasileira; e Celso Furtado, com a teoria sobre as formas históricas de utilização do excedente econômico, publicada em seu livro clássico *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961). O conceito de desenvolvimento auto-sustentado não conflita obviamente com os ciclos econômicos, mas é incompatível com um processo de quase-estagnação da renda por habitante como aquele que caracterizou o Brasil e mais amplamente a América Latina nos últimos 20 anos.

⁵⁴ Grande parte de meus trabalhos sobre o Brasil, a partir de 1987, referem-se a esses dois ciclos e especialmente ao segundo. O crescimento excessivo e distorcido do Estado levou-a à crise e à necessidade de reformas visando, de um lado, reconstruí-lo, de outro, garantindo um papel maior para o mercado na coordenação da economia. Tratei o tema em termos mais gerais em "Economic Reforms and Cycles of State Intervention" (Bresser-Pereira, 1993).

pressões dos grupos de interesse: os erros persistentes dos formuladores de política econômica.⁵⁵ Havia, portanto, um problema grave de governança a ser considerado.

Não obstante, a partir de 1987, o país foi-se dando conta da dimensão da sua própria crise, e tomando as medidas de ajuste fiscal e de reforma institucional, especialmente a abertura comercial, que afinal possibilitaram, em 1994, com o uso da teoria de inflação inercial materializado na URV, a estabilização dos preços, e quatro anos e meio depois, em janeiro de 1999, a flutuação do câmbio, e o começo da redução da taxa de juros real.⁵⁶ Depois de anos e anos de taxas de juro reais acima de 20 por cento ao ano, indicando grave desequilíbrio macroeconômico, aproximamo-nos, a partir de então, da estabilidade macroeconômica – condição essencial do desenvolvimento. A taxa de juros real vem lentamente baixando, mas ainda é altíssima. Entre de um grupo de 40 países, dos quais 17 ricos e 23 emergentes, o Brasil ainda ostentava, em outubro de 2000, a terceira taxa real de juros mais alta do mundo, de 10,6 por cento ao ano, só superada pelas taxas de juros da Polônia e da Rússia.⁵⁷ Em consequência deste fato, que implica em elevada taxa de captação para os bancos, do depósito compulsório de 45 e 15 por cento, respectivamente para depósitos à vista e a prazo, de variadas taxas sobre as aplicações além do imposto de renda, e das margens elevadas cobradas pelos bancos, as taxas de juros de empréstimos a pessoas físicas e jurídicas alcançavam em média 30 por cento reais contra 6 por cento nos Estados Unidos!⁵⁸ A economia

⁵⁵ A importância da incompetência embutida nas decisões de política econômica está por mim discutida em “Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 Anos de Quase-Estagnação da América Latina” (Bresser-Pereira, 1999), e em “Self-Interest and Incompetence” (2001). Quando um determinado resultado é influenciado por políticas públicas, para entendê-los não basta examinar os interesses subjacentes: é necessário também considerar os erros cometidos por *policymakers* quando os interesses estão relativamente neutralizados: erros derivados da ignorância ou de fatores emocionais como o medo e a arrogância.

⁵⁶ O Plano Real reconheceu a alta inflação brasileira obedecia os princípios da teoria da inflação inercial, e utilizou a estratégia de neutralização da inércia através de uma moeda-índice, a URV, e de uma reforma monetária, nos termos concebidos por Pécio Arida e André Lara Resende (Resende e Arida, 1984). Para uma primeira exposição sistemática da teoria, ver Bresser Pereira e Nakano (1983), e para uma resenha da matéria, Bresser Pereira (1996).

⁵⁷ Fonte: Análise Mensal de Taxas de Juros, Global Invest.

⁵⁸ Não obstante, e paradoxalmente para aqueles que supõe que uma alta taxa de juros deveria ser compensada por um maior estímulo à poupança, a alta taxa de juros líquida na captação bancária via fundos de investimentos (1,2% ao mês menos IR de 20% sobre os rendimentos e CPMF de 0,38%), ameaçava, no final de 2000, conforme

voltou a crescer, depois da crise cambial do final de 1998, mas isto não significa isto que afinal teremos de volta o desenvolvimento. Que a Grande Crise da economia brasileira afinal foi superada. Que a primeira década do novo século será marcada pelo desenvolvimento antes do que pela estagnação.

Por que o desenvolvimento não se tornou auto-sustentado? Como alcançar a efetiva estabilidade macroeconômica? Há prioridade para ações promovendo o progresso tecnológico e a formação de um sistema nacional de inovação?

Nesta parte do texto, defenderei a tese de que ainda não logramos estabilidade macroeconômica e não resolvemos o problema correlato mas distinto de incompatibilidade distributiva. Não é apenas o equilíbrio macroeconômico que é necessário: também se impõe um novo equilíbrio distributivo. Em segundo lugar, afirmarei que tanto o saber convencional dominante quanto o dominado são insatisfatórios porque ambos ideológicos e populistas, e, por isso, incapazes de equacionar de forma aceitável essa incompatibilidade. Um é neopopulista neoliberal: é neopopulista porque valoriza o câmbio para aumentar provisoriamente o salários reais e ganhar eleições; é neoliberal porque, além de procurar cortar os gastos do Estado e manter a taxa de juros reais elevada para evitar a crise cambial (e manter a inflação sob controle), adota propostas de reforma institucional que possuem aspectos regressivos e conservadores. O outro é simplesmente populista: além de valorizar o câmbio, aumenta os salários nominais e a despesa pública para aumentar os salários reais e a demanda efetiva. Ambos mantêm a quase-estagnação, ambos levam a crise cambial, mas esta, no segundo caso, tenderá a ocorrer mais cedo e a ser mais grave, acompanhada de inflação.

Mas o fato de que os saberes convencionais estejam equivocados não significa que não haja resposta para o problema de como o país alcançar o desenvolvimento auto-sustentado. Existe uma alternativa para esses dois saberes – a alternativa social-

observou Laura Vieira de Faria (2000), tornar-se menor do que a da caderneta de poupança, que tem sido sempre no Brasil a taxa-piso para os aplicadores.

democrática ou social-liberal – que passa pela desagradável tarefa de enfrentar com franqueza a incongruência distributiva que hoje está na base da crise brasileira, firmar um contrato social amplamente debatido ao nível da sociedade civil que garanta uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento daqui para frente, e assim superar a incompatibilidade distributiva que está na base do desequilíbrio macroeconômico estrutural da economia brasileira.

1. A INCONGRUÊNCIA DISTRIBUTIVA

A incongruência distributiva não é apenas entre salários e lucros: é entre salários, lucros e juros. E não se expressa apenas na crise do Estado, revela-se também na da Nação brasileira. Farei uma análise estilizada dessa incompatibilidade, a partir de um modelo simplificado, com três agentes: trabalhadores (inclusive burocratas públicos e privados de classe média), empresários ou investidores (que aplicam seus recursos nas empresas), e rentistas, e suas respectivas remunerações: salários, lucros, e juros e aluguéis. Com esses elementos, farei uma comparação entre 1970, quando a economia estava equilibrada e o endividamento público interno e externo era muito pequeno, e 2000, quando o país enfrenta grande dívida pública interna e externa, e a necessidade de remunerá-las com juros. Meu pressuposto é o de que a taxa de acumulação, que é a determinante principal do desenvolvimento econômico, depende, dado um determinado valor dos lucros totais, da variação da taxa de lucros e da taxa de juros. As variações na taxa de lucro, por sua vez, dependem dos ciclos econômicos e das ondas longas de inovações empresariais. Existe, entretanto, “uma taxa mínima de lucro de longo” prazo sem a qual praticamente não há investimentos. Além disso, a acumulação, para resultar em crescimento, precisa ser acompanhada por constante incorporação de progresso técnico.⁵⁹

⁵⁹ As relações entre salários, lucros, taxa de salários e taxa de lucro, e progresso técnico, assim como a hipótese de que a taxa de salários constitui o resíduo, ao invés da taxa de lucros, como pretendiam os economistas clássicos,

A incongruência distributiva do Estado, considerados União, estados e municípios, origina-se no aumento, que houve nos anos 70 e 90, do endividamento público e do endividamento nacional. Em consequência, aumentou a participação dos juros no produto, com prejuízo para os salários. Os juros sobre a dívida pública, que há 30 anos eram muito pequenos, representavam no ano 2000 cerca de 3,81 por cento do PIB.⁶⁰ Ora, como esse aumento das despesas do Estado não pode, em princípio, reduzir a taxa de lucros, seu custo deverá recair sobre os assalariados através da redução relativa da participação dos salários na renda. A incompatibilidade distributiva que surgiu na economia brasileira neste período decorre principalmente desse aumento dos juros pagos pelo Estado.

A incongruência distributiva da Nação é mais grave do que a do Estado, embora isto seja sempre ignorado pela economia oficial das agências internacionais, que insistem sempre em acentuar os perigos envolvidos no déficit do Estado – o déficit público – deixando para segundo plano o déficit da Nação – o déficit em conta corrente. Estamos vendo este fenômeno se repetir atualmente com a Argentina. Sua crise é essencialmente uma crise da Nação, mas as agências internacionais só cobram a redução do déficit público, que é assim o único assunto da imprensa internacional quando fala da economia argentina. A incongruência distributiva do Estado é grave, mas está no âmbito da própria Nação resolvê-la. A incongruência distributiva da Nação é mais grave, porque além da dificuldade política interna, existe um credor externo que pode levar o país facilmente à situação de insolvência.

Quando o endividamento externo do país e a dívida pública do Estado eram negligenciáveis, em torno de 1970, o produto bruto era dividido nos seguintes termos: 39,5 por cento de salários dos trabalhadores, 38,1 por cento de lucros dos empresários, e 22,4 por cento de juros e aluguéis pagos aos rentistas internos. Nesse momento a economia crescia rapidamente, com elevação concomitante de salários e

baseia-se no modelo de desenvolvimento econômico de inspiração clássica e marxista presente em meu *Lucro, Acumulação e Crise* (Bresser Pereira, 1984b).

⁶⁰ Fonte: Banco Central do Brasil.

lucros, a taxa de salários aumentando à mesma taxa da produtividade, e os lucros totais aumentando à mesma taxa do PIB, mantida constante a taxa de lucro.

Transformando porcentagens em números-índice, e supondo que a produtividade média do capital – ou seja, a relação produto-capital – fosse de 0,4, o estoque de capital seria de 250. Dado um lucro de 40, a taxa de lucro resultante seria de 16 por cento ao ano – taxa satisfatória que corresponderia aproximadamente à taxa de lucro mínima de longo prazo esperada pelos empresários.⁶¹

Hoje, passados 30 anos, depois do endividamento externo dos anos 70, irresponsavelmente retomado nos anos 90, e do endividamento do Estado ocorrido em todo o período, a situação mudou. Agora, dado o novo endividamento externo, e o novo endividamento do Estado, a parcela dos rentistas internos e externos aumentou em 2,4 pontos percentuais, ao invés dos 3,81 que calculamos, pressupondo zero de pagamentos de juros pelo governo em 1969.⁶² Assim, um PIB de 100 divide-se em 24,9 por cento para os rentistas, e sobram 75,2 (ao invés de 77,6) para serem divididos entre os trabalhadores e os empresários ou investidores em empresas. Os empresários esperarão no mínimo manter a taxa de lucro igual à que logravam anteriormente. Mantida a mesma relação produto-capital (ou seja, pressuposto progresso técnico neutro), para que se mantenha inalterada a taxa de lucro, os empresários deveriam lograr os mesmos 40 de lucro total. Na verdade, aumentaram sua participação na renda para 46,3 por cento, o que significa que, mantendo-se a suposição de progresso técnico neutro, sua taxa de lucro aumentou de 16 para 18,5 por cento. Para os trabalhadores sobraram apenas 28,8 por cento. Temos, assim, uma significativa concentração funcional da renda, na qual os únicos prejudicados foram os assalariados, como podemos ver pela Tabela 1.

⁶¹ Dada a relação produto capita de 0,4, um PIB de 100 corresponderia a um estoque de capital de 250. Dados lucros totais de 50 (50 por cento do PIB), a taxa de lucro seria 20 por cento.

⁶² A diferença entre 3,81 e 2,4 provavelmente se deve ao fato de que em 1969 os encargos com juros do Estado brasileiro já deviam estar em volta de 1,4 por cento.

Tabela 1**Distribuição Funcional da Renda 1969 e 1998 (% do PIB)**

	1969	1998
Salários	39,4	28,8
Lucros	38,2	46,3
Juros e Aluguéis	22,4	24,9

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1973 e 1998, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Esta concentração da renda não foi acompanhada de queda da taxa de salários real. Nestes 30 anos a taxa média de salários reais aumentou em 120 por cento. No mesmo período, entretanto, confirmando-se a concentração funcional da renda, a produtividade aumentou em 240 por cento, de forma que, hoje, um pouco menos do que a metade dos trabalhadores (0,46) produz o mesmo PIB.⁶³

Está aí definida grave incongruência distributiva. Nos países desenvolvidos, há mais de um século, pelo menos desde 1870, a taxa de salários acompanha *pari passu* o aumento da produtividade. No Brasil, enquanto a taxa de lucro que os empresários consideram mínima para investir (em torno de 15 por cento ao ano) foi aumentada, e a participação dos rentistas aumentou substancialmente dado o endividamento

⁶³ Os dados tanto do aumento da produtividade de trabalho quanto da remuneração média do trabalho são do IBGE, média de 1970 e agosto de 2000. O próprio IBGE reconhece que os dados nessa longa série apresentam alguns problemas estatísticos, que os tornam relativamente imprecisos. Autores como Bonelli e Fonseca (1978) fizeram cálculos com resultados diferentes, mas as diferenças encontradas não são substanciais.

externos e os juros que devem ser pagos ao credores estrangeiros, os trabalhadores estão vendo sua taxa de salários, que já era várias vezes mais baixa do que a dos países desenvolvidos, crescer à metade da taxa de aumento da produtividade, e sua participação na renda diminuir.

O problema, porém, é mais grave porque essa taxa de crescimento de 120 por cento é super-estimada se pensarmos apenas nos salários das camadas pobres da população. A taxa de 120 por cento não considera a distribuição interna entre salários dos trabalhadores e ordenados dos burocratas e técnicos. Ora, houve no período grande concentração de renda intra-salários, conforme demonstram os levantamentos realizados pelo IBGE sobre a distribuição interpessoal da renda: os ordenados dos técnicos e dos gerentes aumentaram substancialmente mais do que dos trabalhadores manuais. Conforme podemos observar pela Tabela 2, a relação entre os 20 por cento mais ricos e os 20 por cento mais pobres aumentou de 18,2 vezes (o que já era um relação altíssima em comparação com outros países) para 24,4 vezes. Por outro lado, boa parte dos aumentos reais de salários ocorridos nestes últimos 30 anos aconteceu nos anos 70. A partir de 1980, os salários dos trabalhadores manuais, e particularmente dos não-qualificados permaneceu quase estacionário.

Tabela 2

Distribuição Interpessoal da Renda (%)

	1970	1995
A - 20% mais ricos	61,9	63,4
B - 20% mais pobres	3,4	2,4
C - A/B	18,2	26,4

Fonte: IBGE – Censo de 1970 e PNAD de 1995.

Compreende-se, assim, porque os trabalhadores brasileiros não se conformam com essa situação de incompatibilidade distributiva, e buscam incessantemente recuperar a perda relativa sofrida, fazendo pressão política para recuperar as perdas. Como essa pressão política tem sido enfrentada? Na primeira das três décadas que estamos esquematicamente analisando o financiamento externo permitiu que a taxa de salários crescesse sem prejuízo para a taxa de lucros, e sem que houvesse aceleração da inflação e crise cambial. Com a crise deflagrada no início dos anos 80, porém, as perdas salariais se materializaram. Nessa década, o endividamento foi estancado pelos credores, e a saída para a incongruência distributiva foi o aumento nominal de salários e a inflação, que anulava os aumentos logrados.⁶⁴ Controlada a inflação, em 1994, ocorreu um aumento de salários superior ao aumento da produtividade, que durou, entretanto, enquanto se manteve o câmbio sobrevalorizado, e se voltava a recorrer ao endividamento externo.

A partir, porém, da desvalorização, em janeiro de 1999, a taxa de salários que subira em 1994, caiu, só não caindo mais ainda porque a desvalorização foi limitada. A taxa de juros real, entretanto, continua muito elevada em termos reais, e a redução do déficit em conta corrente proporcionada pela desvalorização foi, até agora, insuficiente, de forma que, apesar de elevados investimentos diretos vindos do Exterior, o endividamento externo continua a aumentar de forma preocupante. Esse aumento ocorre com ameaça à capacidade de pagamento externa da economia brasileira, que apresenta uma relação dívida-exportação em torno de 4, quando 2 já é considerada uma relação muito elevada. Em consequência disto, embora o crédito do Brasil, depois da bem sucedida desvalorização, tenha melhorado internacionalmente perante o sistema financeiro internacional, a economia brasileira continua a ser classificada pelo Banco Mundial como uma “economia altamente endividada”.

⁶⁴ Ver Bresser Pereira (1980) e Nakano (1989: 55). Segundo Nakano: “Não há dúvida que nas raízes da aceleração do processo inflacionário brasileiro dos últimos 15 anos estão as intensificações do conflito distributivo devido aos sucessivos choques a que foi submetida a economia brasileira... O conflito distributivo por detrás do processo inflacionário brasileiro não se resume à espiral salário-preço-câmbio. Mas engloba claramente o desajuste fiscal do governo, e as transferências provocadas pela própria inflação”.

2. NOVO EQUILÍBRIO DISTRIBUTIVO

O Brasil só alcançará a real estabilidade macroeconômica e a retomada do desenvolvimento sustentado quando, além de reduzir a taxa de juros interna para níveis aceitáveis, garantindo assim um nível adequado de tensão entre a demanda e a oferta agregadas, aumentar de forma substancial as exportações de forma a reduzir a relação dívida externa/exportação. E só logrará esses dois resultados se um novo equilíbrio redistributivo macroeconômico for encontrado, resolvendo-se assim a incompatibilidade distributiva sem o recurso a políticas populistas de aumentos nominais de salários ou neopopulistas de valorização do câmbio.

Como superar a incongruência distributiva? Como alcançar esse novo equilíbrio distributivo? Uma coisa é certa: não existe solução mágica para o problema. É inútil tentar restabelecer a curto prazo a participação da renda dos trabalhadores. Isto resultará apenas em maior endividamento ou em retorno da inflação. É igualmente inútil tentar reduzir ainda mais os salários, ou os direitos dos trabalhadores. Isto só provocará aumento da tensão social, que afinal se resolverá artificialmente através de novas medidas populistas ou neopopulistas.

Quando, em meados dos anos 80, o novo regime democrático brasileiro ignorou a crise e adotou políticas populistas e desenvolvimentistas, o resultado foi, cinco anos mais tarde, a hiperinflação. Diante desse desastre, as reformas orientadas para o mercado procuraram reconhecer a elasticidade-preço das atividades econômicas, e aumentar o papel do mercado na coordenação da economia. Adicionalmente, porém, procuraram enfrentar o problema da incompatibilidade distributiva impondo custos a setores ineficientes. Através da abertura comercial, retirou-se a proteção e reduziu-se a renda de empresários sem condições de competitividade. Através da privatização e da reforma administrativa gerencial, procurou-se diminuir as quase-rendas monopolistas de burocratas estatais.

As reformas, entretanto, não se completaram. Algumas, como a tributária, sequer foram iniciadas. Outras foram fortemente prejudicadas, como a da previdência, por erro de formulação. Mas mesmo que tivessem se completado, dificilmente teriam sido suficientes para garantir a retomada do desenvolvimento e o aumento consistente dos salários reais. Na seqüência confusa de planos de estabilização, e de valorizações e desvalorizações do câmbio, foram as atividades especulativas que prosperaram.

Diante desse quadro, enquanto se busca completar as reformas, é preciso enfrentar a incompatibilidade distributiva, e alcançar a estabilidade macroeconômica. Para isto, é essencial que o novo governo, que se instalará no Brasil a partir de janeiro 2003, logre convencer os trabalhadores a não reclamar a reposição das perdas ocorridas nestes 30 anos, em troca da perspectiva concreta de aumentos de salários reais a partir daí. Esta perspectiva terá que se basear em um projeto consistente de retomada do desenvolvimento, de conseqüente aumento da produtividade, e do compromisso estabelecido ao nível da sociedade civil de que não só os aumentos de produtividade serão repassados para os salários, mas também que políticas sociais usarão melhor os recursos públicos e promoverão uma melhor distribuição de renda no país.

O pressuposto deste acordo é a de que, não obstante o aumento do endividamento do Estado e da Nação – uma forma de encilhamento – não há razão para não ver saídas. Ou para imaginar que a saída passe por uma reestruturação da dívida interna e/ou externa. Reestruturação significando redução da dívida, além de desaconselhável, é hoje inviável a nível internacional. Significando alongamento, é simplesmente desnecessária, já que a dívida está sendo rolada pelos credores internos e externos.

Dadas as dívidas interna e externa e os compromissos resultantes, que aumentaram a participação dos rentistas internos e externos na renda, existe uma taxa de câmbio compatível com uma taxa de salários e uma de juros, que garantam ao país o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de equilíbrio é aquele que viabilizará a

realização de superávits comerciais e atração de investimentos diretos necessários para que o país se desenvolva e, ao mesmo tempo, reduza sua relação dívida total /PIB e principalmente dívida externa/exportações. Na medida em que continuemos a política de redução da taxa de juros reais, com provável desvalorização real adicional do real, estamos nos aproximando desse ponto de equilíbrio macroeconômico. Em conseqüência a taxa média de salários e ordenados cairá algo mais, mas serão principalmente os ordenados da classe média, cujo consumo tem um componente importado maior, que serão mais atingidos.⁶⁵ Alcançado esse novo equilíbrio, com a correspondente redução do nosso déficit em conta corrente e portanto de nossa perigosa dependência externa, poderemos, a partir daí, retomar o desenvolvimento econômico.

Para quanto deverá subir a taxa de câmbio? Provavelmente para mais do que dois reais por dólar.⁶⁶ É uma tolice transformar a relação dois para um limite perigoso de ser transposto. Não é possível, entretanto, dizer antecipadamente quanto deverá essa taxa, não apenas porque tal afirmação conflitaria com a política da livre flutuação do câmbio, mas também porque a taxa depende muito da agressividade da política industrial e comercial voltada para as exportações.⁶⁷ O aumento das exportações é uma prioridade tão grave para a economia brasileira que o governo deveria estabelecer, além da meta de inflação e de uma meta de arrecadação de impostos (as duas metas hoje seguidas pelas autoridades brasileiras) deverá ter uma meta de exportação. Para exportar, além de acordos comerciais mais agressivos, como o

⁶⁵ Embora perdas sejam sempre desagradáveis, é preciso considerar que a classe média burocrática que recebe ordenados tem sido em todo o mundo, inclusive no Brasil, beneficiada pela aceleração do progresso técnico e o aumento da demanda por pessoal qualificado. Excetuam-se certos setores da burocracia pública, especialmente dos professores universitários, que havendo construído um sistema de trabalho monopolista, desvinculado do mercado de trabalho, vêm sofrendo diretamente as conseqüências da crise fiscal do Estado.

⁶⁶ Texto escrito no início de dezembro de 2000, quando a taxa de câmbio está em torno de R\$ 1,90, com tendência para alta.

⁶⁷ Isto não significa que acredite nas virtudes mágicas da taxa de câmbio flexíveis. Uma taxa de câmbio desse tipo é certamente mais adequada para um país como o Brasil (grande) do que uma taxa fixa do tipo *currency board*. É preciso, porém, ser pragmático, e lembrar que uma taxa flexível só será boa se as autoridades monetárias, sem pretender mantê-la dentro de bandas fixas, tenham a liberdade para agir no sentido de uma razoável estabilidade cambial.

México vem fazendo, deverá ter uma política tecnológica e tributária voltada agressivamente para a exportação. Quanto mais for essa política bem sucedida, menos será necessário desvalorizar o real, e portanto menor será a queda dos salários médios.

3. NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

É essencial, entretanto, que os políticos e burocratas que pretendem dirigir o país discutam com a sociedade e a convençam de que têm a oferecer uma perspectiva concreta de desenvolvimento para o país. Qual poderá ser essa perspectiva? Está claro que ela não poderá basear-se meramente na estabilidade de preços e em reformas institucionais que permitam o melhor funcionamento dos mercados. Já existem hoje no Brasil dois quase-consensos: primeiro, de que não possível desenvolvimento sem estabilidade de preços, segundo que o regime democrático, além de ser uma garantia de direitos civis e políticos, é a forma mais seguro de garantir o desenvolvimento econômico do país. Não são consensos plenos, mas já podem ser considerados resultado de um debate ao nível da sociedade civil.

A necessidade de um debate interno é a principal razão pela qual não faz sentido para o Brasil aceitar, sem prévia crítica, os “conselhos” que lhe oferecem as agências internacionais em Washington e o sistema financeiro internacional. Não se trata de afirmar que o Brasil, como país em desenvolvimento, possui “especificidades” que exigem soluções intrinsecamente diferentes daquelas usadas nos países desenvolvidos. Isto poderia ser verdadeiro enquanto o país não havia ainda realizado sua transição capitalista: não é mais hoje. Não obstante, como não faz sentido para a França ou para a Grã-Bretanha aceitar “receitas” de organizações internacionais, não faz sentido também para o Brasil. Meu pressuposto é de que, primeiro, os políticos e os economistas brasileiros, como os daqueles países, devem saber mais sobre as restrições e necessidades enfrentadas pela sua economia do que alguns tecnocratas não responsabilizáveis (sem *accountability*) instalados nas

agências internacionais; segundo, de que as diretrizes básicas da política econômica a ser seguida por um país democrático já não são mais privilégios de alguns técnicos: só terão legitimidade se forem fruto de debate e contarem com o apoio da sociedade civil.

A partir desses pressupostos, que estratégia de desenvolvimento poderá fazer sentido para o Brasil?

Primeiro, é necessário lograr um grau maior de independência financeira em relação ao exterior. Esta autonomia relativa, além de necessária para garantir o equilíbrio macroeconômico externo a longo prazo, é importante para nos tornar menos vulneráveis às pressões externas no sentido de políticas de ajuste e reformas que não nos interessam. Ora, para nos tornarmos menos vulneráveis, o essencial é diminuir substancialmente o déficit em conta corrente, e seu financiamento por empréstimos e por investimentos de portfólio, dada a instabilidade que lhes é inerente.⁶⁸ Tanto o populismo desenvolvimentista quanto o neopopulismo neoliberal são frouxos em relação a esse déficit e ao endividamento externo porque assim atendem às pressões políticas. Mas o preço é a manutenção da restrição externa em um nível incompatível com taxas razoáveis de desenvolvimento econômico.

Reduzir dependência externa significa, também, diminuir a dependência de pesados investimentos diretos. Esta forma de financiamento, embora mais cara, é, entretanto, preferível porque menos perigosa do que a do simples endividamento. É preciso, porém, assinalar que nos anos recentes ocorreu um problema grave: o investimento externo direto concentrou-se nos serviços, que não produzem exportações nem substituem importações. Em qualquer hipótese, é preciso levar em consideração que o capital se faz em casa, com poupança nacional, como afirmava Barbosa Lima

⁶⁸ Ver Luiz Fernando de Paula e Antônio Alves Jr. (1999).

Sobrinho, a partir de sua experiência própria e do seu estudo sobre o Japão, e como as pesquisas de economistas renomados confirmaram.⁶⁹

O endividamento externo, principalmente através de empréstimos, representa um grave risco para os países em desenvolvimento. A teoria neoclássica ensina que sempre que a taxa de retorno sobre o investimento for maior do que a taxa de juros as empresas (e os Estados) poderão racionalmente tomar emprestado – internamente ou do exterior, é indiferente. Segundo esse tipo de raciocínio abstrato, dada a falta de capitais neles existente nos países em desenvolvimento, a taxa de lucro será em princípio maior do que a taxa de juros internacional, de forma que o endividamento não deve causar preocupações. Ora, primeiro, é muito difícil senão impossível medir retorno de investimento dos Estados. Segundo, grande parte do endividamento que ocorre nos países em desenvolvimento destina-se a financiar consumo, não investimento. As empresas adotam o princípio do retorno superior a taxa de juros, mas usam apenas uma parte das divisas emprestadas para importar. O restante fica no Banco Central para ser utilizado para pagamento de juros e para consumo. Os dólares são assim utilizados, de forma que em pouco tempo os empréstimos passam a destinar-se antes a rolar dívidas, financiando consumo e juros, do que a financiar investimentos.⁷⁰

O endividamento geralmente ocorre com uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Os técnicos das agências e dos bancos internacionais, entretanto, não revelam maior preocupação enquanto a relação dívida/exportações não se torna dramática. Quando os problemas começam a surgir, a receita é sempre reduzir o déficit fiscal e a dívida interna, mesmo que a economia já esteja desaquecida. Agem como se fosse racional resolver problemas de câmbio com política fiscal. Não lhes interessa chamar a atenção para o endividamento, cujos respectivos juros são a fonte das suas receitas – juros referentes a uma taxa de juros que será tanto maior quanto maior for o risco do

⁶⁹ Ver Barbosa Lima Sobrinho (1970), e Feldstein e Horioka (1980), Feldstein (1995), Gordon e Bovenberg (1996).

⁷⁰ A demora em ocorrer essa transição do tipo de bem e serviço financiado será tanto menor quanto mais valorizado estiver o câmbio.

país. O incentivo a deixar essa questão é ainda maior dada a existência, aqui, de um problema de “moral hazard” (de ganho com evasão do risco): os credores contam com o socorro do governo americano e do FMI caso haja uma crise. Quando esta afinal ocorre e o país “quebra”, isto jamais acontece por excesso de dívida interna, mas porque a dívida externa excessiva em relação às exportações levou esse país a perder o crédito internacional – aquele crédito que não preocupava nossos credores...

Segundo, é necessário continuar com as reformas, mas é preciso cuidar para que não sejam meras estratégias das elites que transferem renda para os setores capitalistas e burocráticos “modernos”. Se países ricos necessitam de reformas institucionais, os países em desenvolvimento necessitam ainda mais. Os economistas estruturalistas latino-americanos viam as velhas instituições antes como obstáculos a serem vencidos, do que as novas como condições do desenvolvimento. As contribuições recentes dos novos institucionalistas, enfatizando a necessidade de instituições que garantam a propriedade e os contratos, entretanto, deixaram este problema definitivamente claro inclusive para o *mainstream* neoclássico.⁷¹ O problema, portanto não está em saber se reformas são necessárias, mas quais são as reformas que de fato estimulam a atividade empresarial e o trabalho, e, portanto, o desenvolvimento econômico. E para sabe-lo é preciso considerar que a relação direta incentivo à ação individual e estímulo ao empreendimento e ao trabalho, embora atrativa, é falsa, porque tão importante quanto é a relação garantia da solidariedade social e estímulo ao empreendimento e ao trabalho.⁷² E entre as duas relações simples existe uma permutação: quanto maior o incentivo à atividade individual menor o incentivo à solidariedade social. Permutação que é bem resolvida nas sociedades avançadas européias (modelo renano) através de um equilíbrio dinâmico entre ambas as relações, enquanto que é mal resolvida nos dois

⁷¹ A contribuição principal foi naturalmente a de Douglas North (1990), que, embora utilizando uma retórica neoclássica, está longe de ser um economista neoclássico. Pelo contrário, critica com vigor essa visão da economia como instrumento para entender o processo de desenvolvimento.

⁷² Cabe aqui lembrar, por exemplo, a ampla literatura que hoje liga um distribuição de renda mais equitativa e taxas mais elevadas de desenvolvimento.

modelos extremos do capitalismo contemporâneo – o americano e o japonês – o primeiro incentivando em excesso o individualismo, o segundo, a solidariedade social.

Ao contrário do que afirma a ideologia neoliberal e particularmente sua vertente globalista, para a qual a globalização impõe restrições econômica que apontem na direção de um modelo único, essencialmente o modelo americano, há muitos caminhos para o desenvolvimento. E se há uma alternativa que tem demonstrado eficiência comparável e maior justiça, essa alternativa é a do modelo renano, social-democrata moderno, ou social-liberal, não é a norte-americana. O caminho do Brasil, entretanto, terá que ser necessariamente construído pelo próprio país. Por enquanto esse caminho tem sido sempre injusto, e nos últimos 30 anos, ineficiente. Mas não há outra forma de criar instituições e desenvolver o país senão aprendendo com a experiência e os erros. Como se copiam tecnologias, também se podem copiar instituições. E como há limites para a cópia tecnológica, maiores são as limitações para a imitação institucional. Neste último plano fizemos uma abertura comercial competente, uma privatização razoavelmente competente. No plano das reformas de segunda geração, que envolvem diretamente o Estado, iniciamos a reforma gerencial do Estado, cuja orientação, creio, está bem definida, foi adotada pela alta administração pública brasileira, e está sendo gradualmente implantada; fomos menos bem sucedidos na reforma do poder judiciário, sobre a qual não se chegou a qualquer consenso razoável; caminhamos pouco na reforma previdenciária, mas não cometemos a irresponsabilidade social de privatizá-la; caminhamos menos ainda na reforma tributária, mas alguns avanços pontuais importantes foram realizados. No plano das relações de trabalho, ampliamos um pouco o papel das negociações coletivas, mas os direitos fundamentais dos trabalhadores foram preservados. Há muito ainda por fazer, mas é preciso fazer bem feito, de acordo com nossa avaliação do que mais convém ao país, e não por pressão externa de agentes não-responsabilizáveis.

Terceiro, as reformas institucionais, além de buscar o equilíbrio entre estímulo à atividade individual e solidariedade social – equilíbrio relacionado com o distributivo, perdido no Brasil nos últimos 30 anos – devem também ter caráter microeconômico, e, portanto, buscar estabelecer o equilíbrio entre Estado e mercado. O objetivo das reformas deve ser fortalecer ambas as instituições, ao invés de subordinar uma à outra. Até 1980 demos ênfase afinal excessiva à intervenção do Estado. Em 1990 demos um giro de 180 graus em direção ao mercado. Agora voltamos lentamente a uma posição mais equilibrada, que envolve não apenas reformas macroeconômicas visando fortalecer o Estado, como o ajuste fiscal, a lei de responsabilidade fiscal, a reforma administrativa, e as tentativas de reforma previdenciária vêm procurando fazer, mas também reformas microeconômicas, que lhe devolvam papéis estratégicos. Destacaria aqui, além da política comercial, que examinarei em seguida, quatro políticas: política industrial, que deverá ser seletiva e diretamente ligada à política comercial de exportação; a política tecnológica, que voltou a avançar nestes últimos dois anos; a política de concorrência, que fez alguns avanços, mas precisa ainda de ampla revisão e valorização; a política de regulação, que está apenas no começo, com a criação das agências reguladoras; e a política de financiamento do investimento. Neste último caso, a centralização dos créditos de longo prazo no BNDES é anacrônica, e a falta de garantia dos acionistas minoritários, injustificável. O fortalecimento do mercado acionário e a securitização de ativos são fundamentais para a atividade de investimentos e inovação. Por isso são importantes a reforma da lei sociedades anônimas e a política do Banco Central de alongar prazos dos títulos e criar um mercado secundário para eles.

Quarto, é preciso adotar uma política de comércio externo agressiva, preocupada em abrir os mercados externos para nossas exportações, ao invés de em proteger a economia contra importações. Desde os meados dos anos 60 a estratégia de industrialização por substituição de importações, que fora fundamental para o desenvolvimento até aquele momento, está esgotada. O país reconheceu este fato no final dos anos 80, e abriu parcialmente sua economia. Não percebeu, entretanto, que a situação mudara 180 graus. Que agora o Brasil, com sua mão-de-obra barata e sua

capacidade de absorver tecnologia de ponta tinha interesse no livre comércio, enquanto os países ricos, apesar de seu discurso enganadoramente liberal, passavam a ser os interessados no protecionismo. E que, portanto, cabia agora ao Brasil tomar a iniciativa em relação à ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas), ao invés de continuar em uma atitude defensiva. Mas é isso que fazemos. Continuamos, no início dos anos 00 do Século XXI, a proteger nossa indústria das importações, ao invés de a incentivarmos a exportar mais e mais.

Finalmente, e voltando ao problema do desequilíbrio distributivo, mudança radical se faz necessária em relação à política de distribuição de renda. Nos anos 50 os pioneiros do desenvolvimento, principalmente Nurkse e Lewis, ensinavam que dada a maior propensão a poupar dos mais ricos, a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna (ou de uma sociedade pré-capitalista para capitalista) deveria envolver concentração de renda.⁷³ Ao fazerem tal afirmação não estavam mais do que repetindo a tese clássica de Marx da necessidade de uma fase de “acumulação primitiva” como condição da revolução capitalista industrial.⁷⁴ O Brasil, entretanto, jamais foi um país pré-capitalista. Foi, sim, e durante séculos, capitalista mercantil. Iniciou sua revolução capitalista industrial no final do Século XIX, acelerou-a nos anos 30, e completou-a nos anos 70. Não faz sentido, portanto, pensar em concentrar ainda mais a renda para realizar uma acumulação primitiva que já foi feita. Em países capitalistas, que por definição possuem amplas classes médias empresariais e burocráticas, é discutível que os ricos poupem mais do que os pobres. Se um tipo de concentração ainda poderia ser justificado economicamente, seria aquela que beneficia a classe média burguesa, porque esta ainda poupa mais do que os pobres e do que os muito ricos. Na América Latina isto foi percebido com clareza no início dos anos 70, quando definiu-se o que chamei de “modelo de

⁷³ Ver Nurkse (1953) e principalmente Lewis (1954).

⁷⁴ Ver Marx (1867: capítulo 24).

subdesenvolvimento industrializado”.⁷⁵ Hoje não faz mais qualquer sentido uma política beneficiando a classe média.

O que faz sentido no plano político e econômico é uma política clara de distribuição de renda. Concentração de renda do tipo da existente no Brasil prejudica a coesão social e reduz a produtividade do trabalho. Uma firme política de distribuição, que a meu ver deveria ter como base programas de renda mínima, não é apenas uma resposta à incongruência distributiva que tanto se agravou no Brasil nos últimos 30 anos. É também uma forma efetiva de promover o desenvolvimento econômico.⁷⁶ Conforme demonstraram Jeffrey Sachs e Andrew Berg, por exemplo, quanto maior for a desigualdade econômica, maior será o endividamento de um país. Na mesma linha de pensamento, Alesina e Rodrik que a desigualdade cria maiores demandas políticas por distribuição, e, em consequência, dá origem a políticas mais claramente populistas. Alice Amsden, por sua vez, observou que os trabalhadores serão mais motivados para o trabalho e mais eficientes na medida em que uma distribuição mais igualitária da renda, como aquela encontrada na Coreia, os torna menos distantes socialmente dos seus supervisores.⁷⁷

4. COMPROMISSOS NECESSÁRIOS

Entretanto, para que os trabalhadores aceitem a realização das perdas passadas, é necessário que o governo, que se elegerá em 2002, e as elites empresariais brasileiras, que fracassaram em assumir a liderança econômica do país a partir da redemocratização, e as elites políticas e burocráticas, que confundiram com a crise

⁷⁵ Sobre a tese mais geral de concentração de renda em favor da classe média ver Mervyn King (1992); sobre o caso da América Latina, ver Bresser-Pereira (1973, 1975). Concentrar a renda da classe média para cima foi a estratégia adotada pelo Brasil durante o regime autoritário.

⁷⁶ Eduardo Suplicy (1994), que tem defendido com empenho essa tese no Brasil, e inspirou as primeiras experiências pioneiras em Campinas (governo Magalhães Teixeira) e Brasília (governo Cristóvão Buarque), é a principal referência brasileira nessa matéria.

⁷⁷ Ver Sachs e Berg (1988), Alesina e Rodrik (1994), Amsden (1989).

fiscal do Estado e o colapso da antiga política desenvolvimentista, apresentem uma perspectiva concreta, porque consistente com o equilíbrio macroeconômico necessário, de retomada do desenvolvimento.⁷⁸ Entretanto estas duas elites, que dominam o quadro político e econômico brasileiro, não têm mais condições de resolver as questões nacionais por sua própria conta. Uma sociedade civil forte está aos poucos surgindo, da qual elas próprias fazem parte. Será, assim, necessário que, através de um amplo debate ao nível da sociedade civil, os diversos setores sociais e o governo assumam dois compromissos de caráter social-democrático, ou, mas precisamente, social-liberal, ao invés adotarem um liberalismo cego, que os países ricos nos aconselham mas não seguem, ou permanecer em um estatismo superado. Primeiro, todo aumento de produtividade deverá ser revertido em aumento de salários reais. Segundo, buscar-se-á ativamente a distribuição de renda através de uma política social de gastos com educação, saúde, e “welfare” (renda mínima, auxílio-desemprego, previdência básica), financiada principalmente pelos ganhos derivados das reformas institucionais, e da taxaçoão dos mais ricos, especialmente do rentistas.

Em outras palavras, será necessário um compromisso social claro, não um acordo de elites, mas um compromisso ao nível da sociedade civil, que hoje já é uma realidade no Brasil. A vitória da esquerda nas eleições municipais de 2000 não deixa dúvidas quanto ao sentido que terá que ter esse acordo. Os salários reais, a partir do piso estabelecido pelo equilíbrio macroeconômico, deverão acompanhar os aumentos de produtividade da economia.⁷⁹ As reformas deverão procurar favorecer os

⁷⁸ Não cabe discutir aqui esse fracasso. Vale apenas lembrar que, no caso da elite industrial, ele está diretamente relacionado com sua resistência à abertura comercial, quando esta era essencial para o país. Essa resistência revelou a incapacidade dessa elite de negociar nossos interesses com o sistema econômico e financeiro internacional, e retirou legitimidade política a seus líderes empresariais e a seus representantes políticos, deixando o país desguarnecido em relação ao avanço das elites neoliberais e globalistas internas.

⁷⁹ Não se trata de fazer acompanhar os aumentos de produtividade da empresa ou do setor, porque isto só aumenta os desequilíbrios intra-salariais, mas o aumento da produtividade da economia como um todo, como pressupõe uma economia em que os preços dos fatores são determinados em mercados livres. Os setores mais dinâmicos proporcionarão necessariamente melhores salários, mas não na proporção direta de seu aumento de produtividade, como durante muito tempo se pensou no Brasil.

trabalhadores, ao invés de envolver constante ameaça a direitos dos trabalhadores. A reforma tributária, por exemplo, além de resolver o problema da cascata (dupla tributação) e de transferir o imposto sobre valor adicionado para o consumidor, deverá ter caráter progressivo, ao invés do teor regressivo que o saber convencional neoliberal tem pretendido lhe dar. A “flexibilização” do trabalho deverá limitar-se a flexibilizar horários e tempos de trabalho, ao invés de eliminar direitos, como esse mesmo saber pretende. A reforma da previdência deverá unificar os sistemas de aposentadoria e pensões, e aumentar o tempo exigido para aposentadoria, mas deverá afastar qualquer tentativa de privatização do sistema básico de pensões, do tipo ocorrido no Chile e na Argentina: apenas a previdência complementar deverá ser privada. A implementação da reforma administrativa deverá manter a política de garantir maior eficiência aos serviços públicos através da adoção de uma estratégia gerencial, valorizando servidores competentes e responsáveis e eliminando privilégios patrimoniais.

Por outro lado, para que a perspectiva de retomada do desenvolvimento e de aumento da produtividade ganhe credibilidade será necessário, além do equilíbrio macroeconômico e das reformas institucionais, que o governo, as empresas, e a sociedade se comprometam com uma política industrial e comercial pautadas pela defesa do interesse nacional, e com reformas microeconômicas que viabilizem na prática o aumento de produtividade.

Entre as últimas, a mais importante é a construção de um sistema nacional de inovação, que motive as empresas e as universidades a colaborarem estreitamente no sentido de desenvolver ou copiar e adaptar a nossas necessidades o conhecimento científico e tecnológico. O governo brasileiro está caminhando na direção correta nesta área ao preservar as conquistas já realizadas e criar fundos que financiem esse desenvolvimento tecnológico.

Com relação à política comercial, esta deverá, como política geral, ser francamente favorável à abertura comercial negociada, dadas as vantagens que nossa mão-de-

obra mais barata oferece. Nesse sentido, a constituição da ALCA deverá ter prioridade. A experiência bem sucedida do México em relação à NAFTA não pode deixar dúvidas. A negociação não será fácil, mas não há dúvida que temos mais a ganhar do que a perder nessa área. Por outro lado, diante de cada caso, em cada negociação, a política comercial brasileira deverá ser semelhante à adotada pelos países desenvolvidos, ou seja, agressiva na defesa do capital e do trabalho nacionais. O objetivo, aqui, será o de dar apoio às empresas nacionais com capacidade de concorrência internacional.

Quanto à política industrial, ao invés do discurso sobre a “a integração de cadeias produtivas” (que acaba sendo um outro nome para a velha política de substituição de importações), será preciso adotar medidas de apoio às empresas nacionais que tenham condições de conquistar mercados externos. Por outro lado, será preciso atrair empresas multinacionais estratégicas, que apresentem um saldo exportador, seja porque exportam ou porque substituem importações. Além disso, deverá dar firme apoio às empresas competitivas nacionais, aproveitando as oportunidades que os mercados mundiais oferecem.

As políticas comercial, industrial e tecnológica, assim definidas, partem do pressuposto de que se o velho nacionalismo protecionista está superado, é inaceitável a ideologia globalista e neoliberal de que o estado-nação perdeu relevância. O mundo está mais integrado e interdependente devido à globalização, mas as nações continuam uma unidade fundamental de defesa e promoção dos interesses comuns de uma sociedade nacional, como bem o sabem os países ricos, embora tenham um discurso para os países em desenvolvimento muito diferente de sua própria prática de defesa intransigente do próprio interesse nacional.

5. PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

Caso governo e sociedade civil caminhem na direção apontada, as perspectivas de desenvolvimento econômico do Brasil na primeira década do Século XXI serão positivas. O país, a partir do novo equilíbrio macroeconômico alcançado e acordado, terá condições de crescer a taxas elevadas, sem, de um lado, precisar recorrer a políticas populistas ou neopopulistas para elevar o nível de vida da população, e sem, do outro, estar permanentemente preocupado com a restrição interna.

É possível que um contrato social dessa natureza se estabeleça no Brasil? Acredito que sim, apesar de todas os ressentimentos e preconceitos que existem entre os diversos atores sociais e políticos do país. Preconceitos de um lado contra o liberalismo, que valoriza o mercado e a liberdade, do outro, contra o socialismo, que afirma os direitos sociais e a necessidade da ação corretiva do Estado. Enquanto a esquerda, através de suas lideranças burocráticas, ainda confundem socialismo com estatismo, a direita continua encantada com o neoliberalismo, sem perceber que essa foi antes uma ideologia de exportação do que uma real prática nos países ricos. Por isso, não diria que um acordo dessa natureza seja provável.

Por enquanto, ainda falta um amplo debate ao nível da sociedade civil para que ele se possa concretizar. O Brasil foi desenvolvimentista e populista até o final dos anos 80; em 1990 deu uma guinada de 180 graus, e se voltou para o globalismo e o neoliberalismo. O que eu estou propondo é uma nova síntese (de instituições e de práticas políticas) democrática, liberal, social, e nacional: democrática, porque entende que as decisões estratégicas da nação terão que ser realizadas ao nível de seu parlamento e de sua sociedade civil, e não de suas elites; liberal, porque acredita no mercado e na liberdade; social, porque atribui um papel estratégico ao Estado, e sabe que não é possível desenvolvimento sustentado sem justiça social; nacional, porque tem claro para si que o espaço republicano em que se definem solidariedades e se estabelecem acordos ao nível da sociedade civil é o espaço da nação.

O que acontecerá se o novo equilíbrio macroeconômico não for alcançado, se a incongruência distributiva permanecer viva, se sociedade civil continuar antes dividida do que unida, se os governos continuarem ao sabor das pressões internacionais e da falta de um consenso nacional mínimo? Provavelmente, o país continuará a se desenvolver, mas o fará de forma medíocre, à base de crescimentos breves e crises sucessivas, ou, então, de políticas macroeconômicas conservadoras e supercautelosas, caracterizadas por altas taxas de juros reais, demanda agregada insuficiente, e taxas insatisfatórias de crescimento. Em conseqüência, a distância do nível de desenvolvimento do Brasil em relação aos países ricos e a alguns países em desenvolvimento, como os clássicos tigres asiáticos e o México, continuará a aumentar.

IV. CONCLUSÃO

Inicialmente, fiz um resumo do estruturalismo latino-americano e sugeri motivos pelos quais ele tornou-se tão influente e duradouro na região. Essa corrente atendia a necessidades reais e era parte da corrente preponderante do pensamento econômico nos anos 50. Em segundo lugar, expliquei porque, com a Grande Crise dos anos 80, o estruturalismo acabou entrando em crise, pois não foi capaz de acompanhar os novos acontecimentos históricos, particularmente a revolução industrial ou decolagem ("takeoff"), que transformou algumas economias latino-americanas em economias intermediárias, ainda em desenvolvimento, mas totalmente capitalistas. Em terceiro lugar, listei o quase-consenso ou consenso sobreposto (*overlapping consensus*) existente atualmente a respeito do desenvolvimento econômico. Em quarto lugar, contrastei a 'ortodoxia oficial' com o 'populismo desenvolvimentista', a primeira derivando do pensamento econômico neoclássico, o último do estruturalismo, e oferece, com relação a seis questões estratégicas, uma alternativa de desenvolvimento.

No Brasil, efetiva estabilidade macroeconômica e crescimento econômico sustentado somente serão alcançados quando o país resolver a inconsistência distributiva que surgiu nos anos 1970. Desde então, o estado e a nação incorreram, respectivamente em endividamento interno e externo. Os salários cresceram a uma taxa menor do que a taxa de produtividade. Isso causou uma concentração de renda nas mãos de empresários e rentistas. Práticas puramente populistas, ou combinações entre políticas neo-liberais e neo-populistas foram incapazes de solucionar o problema. Déficits orçamentários e alta inflação ou sobrevalorização cambial foram os resultados disso. Não é realístico pensar que a solução para a inconsistência distributiva repousa em compensar as perdas dos trabalhadores no curto prazo. Uma estratégia de crescimento e um compromisso de compartilhar os benefícios futuros, combinados com ativas políticas sociais dirigidas aos mais pobres encarregar-se-ão de sanar a situação.

Resumindo, existe uma alternativa de desenvolvimento entre a ortodoxia oficial e o populismo desenvolvimentista para países situados numa etapa intermediária de crescimento econômico, como é o caso do Brasil. Essa alternativa não envolve apenas o consenso sobreposto já existente sobre o que determina o crescimento ou o desenvolvimento econômico. Nesses assuntos, não existe uma questão de alternativas, mas sim de seguir os princípios envolvidos. A alternativa é relevante quando não há consenso. Eu listei cinco questões estratégicas em que não há consenso e existe uma alternativa progressista: reformas, estabilização do balanço de pagamentos, financiamento do desenvolvimento, comércio, e desigualdade.

Quanto às reformas, não é suficiente que elas sejam orientadas para o mercado; elas precisam também reforçar a capacidade do estado. Quanto à estabilização, o controle dos déficits orçamentários não acarreta automaticamente o equilíbrio das contas correntes, que é fundamental para o desenvolvimento. Quanto ao financiamento, o capital é 'feito em casa', baseado essencialmente na poupança interna: a estratégia de 'crescimento com dívida' é perigosa; quanto menos desenvolvido for o país, mais perigosa ela será. Quanto ao comércio, houve uma

inversão de posições entre os países intermediários e os desenvolvidos: atualmente, os países que estão mais interessados no livre comércio são os intermediários, não os avançados, que estão cada vez mais envolvidos com protecionismo. Quanto à desigualdade, houve também uma inversão, mas interna aos países em desenvolvimento: nas primeiras etapas de crescimento, a concentração de renda nas mãos de uma nova classe média empresarial favoreceu o crescimento, agora as políticas orientadas para a igualdade são ferramentas de desenvolvimento econômico.

Observem que, ao avaliar a teoria econômica do desenvolvimento nos países intermediários, eu não voltei ao 'argumento das especificidades', embora esse argumento fosse comum na teoria econômica do desenvolvimento estruturalista e "big-push": as especificidades dos países em desenvolvimento exigiriam uma teoria econômica específica. Falou-se de especificidades culturais e sociais, mas, na verdade, a diferença relevante estava entre países pré-capitalistas, pré-acumulação primitiva e países capitalistas industrializados. As especificidades continuam sendo relevantes atualmente para os países pobres, mas não mais para os intermediários. Essas economias e sociedades podem continuar sendo duais, no sentido de que a exclusão social e a riqueza coabitam, que a desigualdade é muitas vezes revoltante, mas já são totalmente capitalistas: a maior parte dos princípios de mercado que controlam as economias avançadas é aplicável a elas. Celso Furtado, referindo-se recentemente às especificidades dos países em desenvolvimento, distinguiu as pequenas das grandes economias em desenvolvimento. Enquanto nas pequenas economias, como Chile ou Costa Rica, a integração em mercados globais é a única alternativa, grandes economias como o Brasil ou a Índia devem usar seu mercado doméstico como fonte de crescimento.⁸⁰ Esta observação confirma indiretamente a perda de relevância do argumento das especificidades para os países intermediários, pois ela o reduz corretamente a um argumento de tamanho, válido também para países desenvolvidos.

⁸⁰ Ver Furtado (1999: 21).

Nos anos 50 um problema central para os países pobres ou subdesenvolvidos era industrializar-se, 'decolar', nas palavras de Rostow. Furtado, em seu inspirado trabalho sobre desenvolvimento econômico, analisou os processos históricos de desenvolvimento desde suas origens nas cidades mercantis italianas até a revolução industrial inglesa. Seu objetivo principal era também mostrar como, depois da industrialização, o desenvolvimento econômico se tornou automático ou auto-sustentado, porque os industriais não tinham alternativa senão investir seu superávit (lucros) a fim de acompanhar o progresso tecnológico.⁸¹ Bem, a maior parte dos países latino-americanos decolou, realizou sua própria revolução industrial, e quase imediatamente depois estagnou, enquanto as economias avançadas continuaram a crescer. Por quê? A resposta a esta questão exigiria um novo trabalho. A única coisa que posso adiantar agora é que a governança democrática é importante. Que as condições para o crescimento auto-sustentado são duas, não uma.⁸² Além de terem atingido a industrialização, eles precisam ter mudado da democracia das elites (o tipo de democracia que caracterizou economias intermediárias) para a democracia da sociedade civil (o regime político preponderante nos países desenvolvidos). Na democracia das elites a boa governança depende das elites ilustradas (da mesma forma que, nos regimes autoritários, dependia dos monarcas ilustrados). Apenas quando a democracia da sociedade civil se torna dominante, quando as elites se incorporam a uma sociedade civil maior e diferenciada, e quando a opinião pública formada através do debate público se torna a influência mais importante nas decisões governamentais, é que a boa governança deixa de depender da sorte, e o crescimento econômico se torna realmente auto-sustentado.⁸³

⁸¹ Ver Furtado (1961: Capítulo 3: "O Processo Histórico do Desenvolvimento"). Deve-se notar que em 1967 foi publicada uma edição nova e totalmente modificada desse livro, com um título diferente, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, em que este capítulo clássico desapareceu.

⁸² Observem que a expressão "crescimento auto-sustentado", que para a teoria econômica do desenvolvimento costumava significar o resultado da revolução industrial ou da decolagem, não deve ser confundida com a expressão "crescimento auto-sustentável", que mais tarde se tornou central para as questões ambientais. Eu devo esta observação a Ignacy Sachs.

⁸³ Ver o já referido Bresser-Pereira (2000).

Se eu estiver certo, aprofundar a democracia, criar um espaço público, debater questões e não pessoas, usar o debate público como um dispositivo de aprendizado a partir de erros do passado, tornar a sociedade civil ativa e democrática, são tarefas que se tornam parte essencial de uma estratégia de desenvolvimento econômico. O "overlapping consensus" e as questões estratégicas que discuti neste trabalho serão permanentemente debatidos nesse novo espaço público, e novos consensos serão alcançados.

Evidenciadas as premissas teóricas que orientam a visão histórica que proponho para abordar o desenvolvimento nos países da América Latina, e exposto meu prognóstico sobre o caminho que se deve percorrer para retomar o desenvolvimento auto-sustentado nesses países, passo a observar o plano concreto: para tanto, escolhi o Brasil como campo de estudo das idéias expostas até agora.

V. BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVITZ, Moses (1962) "Economic Growth in the United States, a Review Article". *American Economic Review*, 54(4) setembro de 1962.
- AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. eds. (1958) *The Economics of Underdevelopment*. Nova York: Oxford University Press, 1958.
- ALESINA, Alberto e RODRIK, Dani (1994) "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 108(2), maio de 1994, 465-90.
- AMSDEN, Alice H. (1989) *Asia's Next Giant*. Nova York: Oxford University Press.
- ARIDA, Pérsio e RESENDE, André L. (1984) "Inertial Inflation and Monetary Reform". In John Williamson, org. (1985) *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington: Institute for International Economics.

Originalmente apresentado em seminário em Washington, novembro 1984. Publicado no Brasil em Pérsio Arida, org. (1986) *Inflação Zero: Brasil, Argentina, Israel*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

ARMIJO, Leslie Elliot (2000) "Skewed Incentives to Liberalize Trade, Production, and The Capital Account". Trabalho preparado para o 18º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Sessão Especial sobre Democratização e Autoridade Monetária, 1-5 de agosto, Cidade de Quebec, Quebec. Cópia.

BARDHAN, Pranab (1988) "Alternative Approaches to Development Economics". In H. Chenery e T. N. Srinivasan, eds. (1988) *Handbook of Development Economics*. Amsterdã: Norte da Holanda.

BARDHAN, Pranab (1993) "Economics of Development and the Development of Economics". *The Journal of Economic Perspectives*, 7(2) Primavera de 1993.

BECKER, Gary S. (1964) *Human Capital*. Chicago: The University of Chicago Press, terceira edição, 1993. Primeira edição, 1964.

BHAGWATI, Jagdish N. (1971) "The Generalized Theory of Distortions and Welfare". In Bhagwati et al., eds. (1971): 69-89.

BHAGWATI, Jagdish N. et al., eds. (1971) *Trade, Balance of Payment and Growth: Essays in Honor of C. P. Kindleberger*. Amsterdã: Norte da Holanda.

BIANCHI, Andres (1969) *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*. Santiago do Chile: Editorial Universitaria.

BIELSCHOWSKY, Roberto (1988) *O Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

BIELSCHOWSKY, Roberto, ed. (2000) *Cinqüenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Record.

BONELLI, Regis e Renato Fonseca (1988) “Ganhos de Produtividade e de Eficiência: Novos Resultados para a Economia Brasileira”. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n°.557.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1973) "O Novo Modelo de Desenvolvimento". *Dados*, n°.11, 1973.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1975) "A Economia do Subdesenvolvimento Industrializado". *Estudos CEBRAP* n°.14, outubro 1975. Reproduzido em *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (São Paulo: Editora Brasiliense,1977).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Editora Brasiliense.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1980) "As Contradições da Inflação Brasileira”. *Encontros com a Civilização Brasileira*, n°.21, março 1980. Reproduzido em Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano, *Inflação e Recessão* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1984).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1984) “The Dialectic of Redemocratization and *Abertura*”. In Luiz Carlos Bresser-Pereira (1984a).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1984a) *Development and Crisis in Brazil: 1930-1983*. Quarta Edição. Boulder: Westview Press, 1984. Primeira edição brasileira, 1968; segunda, 1970; terceira, 1972. Esta edição inglesa corresponde à quarta edição brasileira.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1984b) *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. Tese de livre-docência defendida perante a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1984. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and Cycles of State Intervention". *World Development*, 21(8) August 1993: 1337-1353.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". Capítulo 1 de Luiz Carlos Bresser-Pereira, José María Maravall e Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996) "A Inflação Decifrada", *Revista de Economia Política*, 16(4) outubro 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34. Também em espanhol, Buenos Aires: Editora Eudeba, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999a) "Incompetence and Confidence Building Behind Latin America's 20 Years Old Quasi-Stagnation". Cópia. Trabalho apresentado no Centro para Estudos Brasileiros, Oxford University, dezembro de 1999. Disponível em www.bresserpereira.ecn.br. A ser publicado em Paul Davidson, ed. (2000) Sem título. Cheltenham: Elgar Press.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999b) "The New Left Seen from the South". Trabalho apresentado no Centro para Estudos Brasileiros, Oxford University, dezembro de 1999. A ser publicado em Anthony Giddens, ed. (2000) *Third Way Reader*. Cambridge: Polity Press.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2000a) "Self-Interest and Incompetence". *Journal of Post Keynesian Economics* 23(3), Primavera de 2001.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2000b) "After the Elites, Civil Society's Democracy in Brazil". Trabalho apresentado no Congresso da IPSA (Associação Política Internacional) , Quebec, 1-5 de agosto de 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001) "New Public Management Reform: Now in the Latin American agenda, and yet..." Trabalho preparado para a edição especial do *International Journal of Political Studies*, editado por Hellmut Wollmann, e a ser apresentado no Rio de Janeiro, 12-14 de setembro de 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e DALL'ACQUA, F. (1991) "Economic Populism x Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America". *Journal of Post Keynesian Economics*, 14(1), Outono de 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter, eds. (1996) *Reforming the State*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1999. Trabalhos apresentados no seminário sobre administração pública gerencial na América Latina patrocinado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Brasília, maio de 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e NAKANO, Yoshiaki (1983) "Fatores Aceleradores, Mantenedores e Sancionadores da Inflação". *Anais do X Encontro Nacional de Economia*, Belém, ANPEC, dezembro 1983. Reproduzido em *Revista de Economia Política*, 4(1), janeiro 1984 e em *Inflação e Recessão* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1984). Canitrot, Adolfo (1975) "La Experiencia Populista de Predistribución de Ingreso". Buenos Aires: *Desarrollo Económico*, nº.15, outubro de 1975. Também disponível em Bresser-Pereira, ed. (1991), *Populismo Econômico*. São Paulo: Nobel, 1991.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo (1969) *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979. Primeira edição em espanhol, 1969.

DENISON, Edward F. (1962) *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternative Before Us*. Supplementary Paper nº3, Nova York: Comitê para o Desenvolvimento Econômico.

DENISON, Edward F. (1964) “The Unimportance of the Embodied Question”. *American Economic Review*, 54(2) março de 1964, 90-94.

EMMANUEL, Arghiri (1969) *L'Echange Inégal*. Paris: Maspero.

FARIA, Lauro Vieira de (2000) “Fundos x Poupança”. *Jornal do Brasil*, 27 de dezembro, 2000.

FARIA, Lauro Vieira de (2000) “Para Além dos Vestígios da Desvalorização”. *Insight, Inteligência* nº.10, maio de 2000.

FELDSTEIN, Martin (1995) “Global Capital Flows: Too Little, Not Too Much”. *The Economist*, 30.6.1995.

FELDSTEIN, Martin e HORIOKA, C. (1980) “Domestic Savings and International Capital Flows”. *Economic Journal*, 90(358), junho de 1980: 314-29.

FERLIE, Ewan, PETTIGREW, Andrew, ASHBURNER, Lynn e FITZGERALD, Louise (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

FURTADO, Celso (1959) *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso (1967) *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

FURTADO, Celso (1999) *O Longo Amanhecer*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

GORDON, R. H. e BOVENBERG, A. L. (1996) “Why Capital is so Mobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation”. *American Economic Review*, 86(5), dezembro de 1996: 1057-75.

HIRSCHMAN, Albert O. (1981) *Essays in Trespassing*. Cambridge: Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1986) *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Nova York: Viking Penguin.

KING, Mervyn (1992) “Growth and Distribution”. *European Economic Review*, 36(2/3) abril de 1992, 585-92.

KRUGMAN, Paul (1992) “Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory”. *The World Bank Economic Review: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992*.

KUZNETS, Simon (1955) “Economic Growth and Income Inequality”. *American Economic Review*, 45(1), março de 1955, 1-88.

LEWIS, Arthur W. (1954) “Economic Development with Unlimited Supply of Labor”. In Agarwala e Singh, eds. (1958). Publicado originalmente em 1954.

LITTLE, Ian M.D. (1982) *Economic Development*. Nova York: Basic Books.

- LOVE, Joseph (1996) *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- LUCAS, Robert (1988) "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, 22(1), julho de 1988, 3-42.
- MARX, Karl (1867) *Capital, Volume I*. Londres: Penguin Books, 1979. Primeira edição alemã, 1867.
- MEYER, Gerald e SEERS, Dudley eds. (1984) *Pioneers in Development*. Washington: Banco Mundial.
- MEYER, Gerald, ed. (1987) *Pioneers in Development, Second Series*. Nova York: Oxford University Press para o Banco Mundial.
- NAKANO, Yoshiaki (1989) "Da Inércia Inflacionária à Hiperinflação". In Rego, J.M., org. (1989) *A Aceleração Recente da Inflação*. São Paulo: Editora Biental.
- NELSON, Richard R. (1997) "How New is New Growth Theory". *Challenge*, setembro de 1997.
- NELSON, Richard R. e WINTER, Sidney G. (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- NORTH, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglas C. (1991) "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, 5(1) Inverno de 1991, 97-112.

NURKSE, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell.

O'DONNELL, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability" e "Horizontal Accountability in New Democracies – A Response to my Commentators". In Schedler, Diamond e Plattner, eds. (1999).

OLSON, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.

PAULA, Luiz Fernando R. e ALVES JR, Antônio J.. (1999) "Fragilidade Financeira Externa e os Limites da Política Cambial". *Revista de Economia Política*, 19(1) janeiro 1999. Prebisch, Raúl (1949) "El Desarrollo Económico de América Latina e sus Principales Problemas". Introdução ao trabalho da ECLA *Estudio Económico de la América Latina, 1948*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina, Nações Unidas, 1949. Publicado originalmente sob o nome de Prebisch em português, *Revista Brasileira de Economia* 3(4) dezembro de 1949, 47-111. Em inglês, "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", Nova York: Nações Unidas, Depto. de Assuntos Econômicos. Em espanhol, sob o nome de Prebisch, in *Boletín Económico de América Latina*, 7(1), 1962.

RAWLS, John (1993) *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press.

RAY, Debraj (1999) *Development Economics*. Princeton: Princeton University Press.

RODRIGUEZ, Octavio (1981) *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária.

- ROMER, Paul M. (1988) "Capital Accumulation in the Theory of Long-Run Growth". In Robert Barro, ed. (1988) *Modern Business Cycle Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. (1943) "Problems of Industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53, junho de 1943, 202-11.
- ROSTOW, Walt W. (1960) *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSTOW, Walt W. (1960) *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SACHS, Jeffrey D. (1989) "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". In R. Brunetta e C. Dell-Arringa, eds. (1989) *Labor Relations and Economic Performance*. Londres: Macmillan Press.
- SACHS, Jeffrey e BERG, Andrew (1988) "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance". *NBER Working Paper* n°.2607, junho de 1988.
- SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F., eds. (1999) *The Self-Restraining State*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- SCHULTZ, Theodore W. (1961) "Investment in Human Capital". *American Economic Review*, 51(1) março de 1961, 1-17.
- SINGER, Hans (1950) "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". *American Economic Review* 40, maio de 1950, 473-85.

- SOLOW, Robert M. (1956) "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, vol.70, fevereiro de 1956, 65-94.
- SOLOW, Robert M. (1970) *Growth Theory: An Exposition*. Oxford: Clarendon Press.
- SUNKEL, Osvaldo e PAZ, Pedro (1970) *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México: Siglo Veinteuno Editores.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo (1993) "A Renda Mínima Garantida como uma Proposta de Eliminar a Pobreza no Brasil". *Revista de Economia Política* 13(1), janeiro 1994.
- THIRWALL, A. P. (1989) *Growth & Development*. Quarta edição. Londres: Macmillan.
- TIROLE, Jean (1994) "The Internal Organization of Government". *Oxford Economic Papers*, nº46, 1994: 1-19.
- WADE, Robert (1996) "Globalization and Its Limits: Report of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated". In S. Berger e R. Dore, eds. (1996) *National Diversity & Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.