

O Novo Desenvolvimentismo e o desafio de 2019: superar a estagnação estrutural da economia brasileira

*The New Developmentalism and the challenge for 2019:
to overcome the structural stagnation of the Brazilian economy*

JOÃO VILLAYERDE*
JOSÉ MÁRCIO REGO**

RESUMO: Este trabalho relaciona as semelhanças e aponta as diferenças entre o Desenvolvimentismo Clássico e o Novo Desenvolvimentismo e, ao final, discute os próximos passos necessários para a nova teoria perseverar no contexto atual brasileiro. Para isso, inova também ao diagnosticar, na primeira parte, uma espécie de “Desenvolvimentismo Acidental”, iniciado no fim do século XIX no Brasil, que semeou as bases para o Desenvolvimentismo Clássico. Efetivamente colocado em prática entre 1930 e 1980, o desenvolvimentismo foi depois “requeitado” como base da fracassada política econômica do governo Dilma Rousseff. Ao final, discutimos os desafios do Novo Desenvolvimentismo à luz do período crítico que será iniciado após as eleições de 2018.

PALAVRAS-CHAVE: economia brasileira; desenvolvimento econômico; Novo Desenvolvimentismo; democracia; países em desenvolvimento; Estado.

ABSTRACT: This paper relates the differences and the similarities between the classic developmentalism and the New Developmentalism. It discusses the next steps for the new theory to persevere in the current Brazilian context. To this end, a diagnosis of what we call “Accidental Developmentalism”, initiated at the end of the 19th century in Brazil, was also made in the first part of the paper, which was sown as a basis for the classic developmentalism. Effectively put in place between 1930 and 1980, developmentalism was later adopted again during the failed economic policy of Dilma Rousseff administration. Finally, we discuss the challenges for the New Developmentalism having the critical 2018 elections as background.

KEYWORDS: Brazilian economy; economic development; New Developmentalism; democracy; developing countries; State.

JEL Classification: A10; B1; B2; B5; B52; E60.

* *Visiting scholar* na School of International and Public Affairs (Sipa) da Universidade de Columbia, New York – Ny, EUA. E-mail: joao.victor.villaverde@gmail.com.

** Professor de Economia na FGV-SP, São Paulo – SP, Brasil. E-mail: prof.rego-fgv@bol.com.br. Submetido: 8/junho/2017; aprovado: 24/julho/2018.

UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DAS BASES DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO OU O “DESENVOLVIMENTISMO ACIDENTAL”

Por acidente, as sementes para o que viria a ser o modelo brasileiro do “Desenvolvimentismo Clássico” foram plantadas ainda em meados do século XIX. Em 1844, com a implantação da tarifa Alves Branco, a administração econômica da monarquia começou a romper com o amplo favorecimento de bens importados no Brasil e estabeleceu uma política alfandegária protecionista. Chamamos essa medida de marco inaugural de uma espécie de “Desenvolvimentismo Acidental” porque o objetivo maior dos homens da monarquia naquele momento e nas décadas que se seguiram não era gerar o desenvolvimento nacional a partir do protecionismo, mas sim engordar as receitas do governo. Dali até a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, o Brasil praticaria uma das alíquotas de importação mais altas do mundo, com tarifas medidas de 30% a 40%, pouco mais elevadas até que os Estados Unidos em igual período e também que a Alemanha de Otto Von Bismarck.¹ No entanto, ao buscar recursos fiscais, acidentalmente, a monarquia também passou a proteger o mercado interno – mas somente três décadas depois disso, nos anos 1870, é que a elite se deu conta do fato de que poderia aproveitar essa proteção para efetivamente industrializar algo no Brasil. Segundo registros dos jornais “O Militar” e “Tribuna Militar”, os militares e seus estrategistas apontavam que “apenas a industrialização poderia elevar o Brasil ao nível material da Europa”². Outros grupos sociais da elite brasileira, por outro lado, viam essa percepção com enorme ceticismo.

Durante as décadas em torno da Abolição, a elite debateu o papel do governo no fomento da indústria: se deveria ser por meio de tarifas, subsídios ou melhorias no transporte. Tarifas protecionistas, como a celebrada pauta de Bismarck de 1879, receberam atenção especial.³

A indústria demorou décadas a efetivamente aparecer. Foi somente a partir de 1885 que as primeiras fábricas têxteis, de vestuário, de alimentos e bebidas começaram a ganhar fôlego. No decênio entre 1885 e 1895 uma série de fatores impulsionou a primeira fase de industrialização brasileira, entre eles a chegada em grande número de imigrantes europeus e a abolição da escravidão, o que criou uma demanda inédita por papel-moeda. Foi neste contexto que, pela primeira vez, a tarifa alfandegária deixou de ter puramente objetivo fiscal e passou a ser analisada também sob a perspectiva industrial. Como notou Stanley Stein em sua obra “Origens e Evolução da Indústria Têxtil no Brasil”, o Orçamento federal de 1892 foi o

¹ Almeida, Paulo Roberto de. “A Política Comercial do Brasil no Contexto Internacional, 1844-1945”, p.75, apud Schulz, John (2012).

² Schulz (1994).

³ Schulz (2012).

primeiro a subordinar o objetivo de arrecadação dos impostos alfandegários ao estímulo à indústria no Brasil.

Assim, levantamos os dados do Orçamento federal entre 1888 e 1896 para estimar o quão relevante pode ter sido essa raiz desenvolvimentista brasileira, com o Estado funcionando como mola mestra para provocar uma indústria infante no país. Os dados fazem parte da Biblioteca do Ministério da Fazenda, no Rio.⁴ De 1888 a 1892 havia o chamado Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, cujo orçamento era voltado principalmente para o pagamento dos investimentos e das inversões federais em obras de infraestrutura. A partir de 1893 esse ministério ganhou novo nome e passou a se chamar Indústria, Viação e Obras Públicas. A alteração na nomenclatura simboliza claramente que o governo republicano apostava na industrialização da economia.

Se tomarmos o orçamento fiscal desse ministério como *proxy* do apoio do Estado veremos que de 1888 a 1896 ele representou 22% por ano, em média, de todos os gastos federais. No período particular de 1893 a 1896, quando o consenso pela industrialização se formou no governo, os gastos feitos pelo Ministério da Indústria representaram 28,5%, em média, de tudo o que o governo federal gastou naqueles anos. A tabela abaixo apresenta os valores em milhares de contos de réis, em valores nominais. Excluímos os gastos com os demais ministérios, concentrando os dados apenas em três (Guerra, Indústria e Fazenda), além do dado total global:

Gastos federais	1893	1894	1895	1896
Total	300	373	345	368
Ministério da Guerra	55	119	80	59
Ministério da Indústria	85	89	102	119
Ministério da Fazenda	113	116	105	126

Vale notar também que em três desses quatro anos (1893, 1895 e 1896), os gastos anuais desse ministério foram superiores inclusive aos do Ministério da Guerra. Isso é muito relevante uma vez que o Brasil era palco de grandes conflitos militares no período, que demandavam enorme esforço público, como a Revolta Federalista no Rio Grande do Sul, a Revolta da Armada no Rio de Janeiro e a primeira expedição federal a Canudos, no sertão baiano. Além disso, em dois desses quatro anos (1893 e 1894), o governo era comandado por um militar, o marechal Floriano Peixoto. E mesmo assim, os gastos do Ministério da Indústria foram superiores aos da pasta da Guerra.

⁴ Ibid., pgs 258-259.

Fica, portanto, caracterizado um desenvolvimentismo acidental, e não organizado e estruturado, por três razões. Em primeiro lugar, porque as tarifas alfandegárias muito elevadas geraram condições de industrialização, tal qual defenderiam os desenvolvimentistas clássicos a partir dos anos 1940-50, mas foi de forma acidental: o principal objetivo era gerar receitas, não industrializar. Somente a partir dos anos finais do Império e, principalmente, no início da República que houve consenso maior dentro do governo federal de que era preciso apoiar a industrialização infante, seja com a proteção seja com os gastos públicos por meio do Ministério da Indústria e das Obras Públicas. Como anotou o economista Paul Krugman, “a necessidade é a mãe das invenções”.⁵ Havia pragmatismo nas decisões da elite brasileira no fim do século XIX e início do século XX, não uma fundamentação teórica. Esse foi um pragmatismo tardio, como normalmente é praxe da elite nacional.⁶ Em segundo lugar, esse movimento pragmático serviu para dar ao Brasil as primeiras instituições que muitas décadas depois seriam fundamentais para basear a Revolução Capitalista brasileira, qual seja, o nacionalismo positivista organizado no Estado republicano e a formação de um robusto mercado de consumo interno, com a chegada dos imigrantes europeus em massa, do fim da escravidão e do aumento da burocracia pública, e as primeiras associações de classe empresarial, seguidos dos primeiros sindicatos de trabalhadores. Em terceiro lugar, as elevadas tarifas de importação entre 1844 e 1914 e, em especial, no período entre 1885 e 1905, serviram para proteger, sem querer, o país de uma doença holandesa profunda, baseada nos preços do café. O Brasil conseguiu iniciar uma industrialização naquele período apesar dos elevados preços do café no mercado internacional por conta das tarifas protecionistas. Não havia teoria de doença holandesa (como veremos mais adiante neste trabalho) e certamente as tarifas protecionistas, mesmo elevadas, não eram suficientes para forçar a inversão de capitais do setor primário rural para o setor industrial em escala realmente relevante. Foi, no entanto, o suficiente para gerar algum estímulo industrial inicial, para a indústria infante (têxtil, vestuário, couro e calçados, alimentos, por exemplo). Esse movimento inicial não se disseminou por uma série de fatores, entre eles a forte valorização cambial que começou no período Joaquim Murinho (1898-1902), acompanhada do corte de despesas e da crise do mercado interno. Murinho comandou um ajuste necessário, dado o contexto de grave crise econômica e de descontrole fiscal, mas no meio do caminho reduziu o ímpeto da política de contornos desenvolvimentistas. Tratou-se, portanto, de um Desenvolvimentismo Acidental porque não teórico, mas pragmático.

⁵ Krugman e Wells (2015, p. 460).

⁶ Oliveira Viana anotaria que as elites brasileiras de fins do século XIX e começo do século XX tinham caráter alienado; elas apenas copiavam as instituições dos países desenvolvidos. Compartilhamos dessa análise, dada a evidência empírica, mas vemos com bons olhos: todos os processos começam com a cópia e somente então eles passam a ganhar caráter próprio e genuíno.

O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO E O CONSENSO BRASILEIRO DE 1951 A 1981

Se o “Desenvolvimentismo Acidental” do século XIX serviu para algo, do ponto de vista teórico, foi para inserir na cabeça de alguns integrantes da elite nacional que um certo grau de protecionismo poderia servir para industrializar o país e não apenas para engordar os cofres do governo. Com a indústria, os milhares de trabalhadores (em especial os imigrantes e os escravos livres) poderiam encontrar uma ocupação e, assim, o país não só ganharia com a formação de um mercado interno como ficaria mais independente das flutuações de preços internacionais do café.⁷ No entanto, a industrialização só deixaria de ser “acidental” e passaria a ser objetivo de política econômica a partir dos anos 1940. Foi nesta década que os primeiros escritos do economista argentino Raúl Prebisch começaram a circular entre os industriais e os economistas brasileiros. Pai intelectual do que viria a ser o Desenvolvimentismo, Prebisch começou a atuar na Cepal logo depois de sua criação, em 1948, e seus trabalhos começaram a ser traduzidos para o português por Celso Furtado já no ano seguinte. É a partir desse momento, entre o fim dos anos 1940 e o começo da década de 1950, que o pensamento desenvolvimentista clássico se forma.

Entre os teóricos, o desenvolvimentismo teve diversos nomes em vários países, como Celso Furtado, Albert Hirshman, Rosenstein-Rodan, Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse, Hans Singer entre outros, além do próprio Prebisch. Partiam do método histórico de análise, a base que vê no crescimento econômico o produto de um processo estrutural de sofisticação tecnológica. No início dos anos 1950 estava se consolidando o chamado “Desenvolvimentismo Clássico”, que colocava o Estado como ator fundamental na promoção do desenvolvimento e tinha como principal instrumento de política econômica a substituição de importações. Os desenvolvimentistas, com seus trabalhos teóricos e sua participação ativa na formulação de política econômica, legitimavam a industrialização, tendo o planejamento econômico pelo Estado como central para promover o *big push*, para acelerar a aproximação econômica entre os países do Terceiro Mundo (agora denominados “em desenvolvimento”) e os países ricos industrializados. Era preciso produzir internamente e não mais comprar do exterior os produtos industrializados, o que não só dinamizaria a produtividade nacional como, também, reduziria os graves problemas de balanço de pagamentos dos países mais pobres. O fundamento teórico que unia boa parte dos desenvolvimentistas era a teoria da tendência à deterioração dos termos de troca. Segundo essa teoria, havia uma tendência de alta dos preços dos produtos manufaturados no mundo por conta da pressão oriunda dos salários mais elevados em países desenvolvidos, o que, ao mesmo tempo, levaria a uma

⁷ O empresário Roberto Simonsen já destacava a centralidade da industrialização como norte para o desenvolvimento econômico em seu discurso no Centro das Indústrias de São Paulo em 1928.

diminuição dos preços dos bens primários. A saída, então, era substituir as importações, ampliando e diversificando a indústria nacional para que ela exportasse e ocupasse o espaço dado pela demanda dos desenvolvidos.

Foi esse o norte preponderante da política econômica brasileira nos trinta anos entre a volta de Getúlio Vargas ao poder, em 1951, e o início da longa crise brasileira, em 1981. No caminho entre a posse de Vargas e o atentado do Riocentro, o Brasil passou por dramas (o suicídio de Getúlio Vargas), furor otimista (governo JK), confusão política (Jânio e o parlamentarismo sob Jango), golpe militar e sangrenta ditadura. Mas mesmo os interregnos de corte mais liberais, como as gestões de Eugênio Gudin (1954-55) e de Bulhões-Campos (1964-66), não alteraram a linha geral desenvolvimentista do período entre 1951 e 1981. Também a alternância entre democracia e ditadura neste período não alteraram a dimensão desenvolvimentista da intervenção estatal na economia. A Revolução Capitalista brasileira, baseada no nacionalismo, no dirigismo estatal e na industrialização, estava completa.

A senha do Desenvolvimentismo Clássico pode ser dada por trecho de *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado. Na parte final da obra, após analisar a crise do modelo colonialista-cafeeiro de fins do século XIX e primeiras décadas do século XX, Furtado destrincha o que, então, eram as modernas teorias de desenvolvimento, a pleno vapor na década de 1950, para fazer um exercício de como deveria se mover a política econômica na segunda metade do século:

A transformação estrutural mais importante que possivelmente ocorrerá no terceiro quartel do século XX será a redução progressiva da importância relativa do setor externo no processo de capitalização. Em outras palavras, as indústrias de bens de capital – particularmente as de equipamentos – terão de crescer com intensidade muito maior do que a do conjunto do setor industrial. Essa nova modificação estrutural, que já se anuncia claramente nos anos 50, tornará possível evitar que os efeitos das flutuações da capacidade para importar se concentrem no processo de capitalização. É essa uma condição essencial para que a política econômica se permita visar ao duplo objetivo de defesa do nível de emprego e do ritmo de crescimento.⁸ (grifos nossos)

O importante trabalho de Furtado, publicado no início de 1959, além de uma das pedras fundamentais do pensamento desenvolvimentista clássico, foi também parte integrante de um rico período de “nacionalização do pensamento”. Em diversas áreas – história, política, antropologia, economia e mesmo cinema –, o Brasil discutia sua formação e buscava respostas para seus problemas. Em 1956 fora criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no Rio de Janeiro, tendo como professores Hélio Jaguaribe, Ignácio Rangel, Nelson Werneck Sodré,

⁸ Furtado (2009, p. 328).

Cândido Mendes, Wanderley Guilherme dos Santos entre outros, que se somou à Cepal, dando maior centralidade para a formação de economistas e sociólogos.⁹

O golpe militar de 31 de março de 1964 rompe com essa primeira fase (anos 1940-64) do Desenvolvimentismo clássico “à brasileira”, na medida em que é extinto o Iseb e Celso Furtado é incluído na primeira lista de cassados políticos. Aos poucos, entre 1964 e 1969, conforme o regime tornava-se mais bárbaro, também a transição para novas teorias se completa. Surge então a crítica da interpretação cepalina, a partir da Teoria da Dependência, com trabalhos e livros sucessivos de André Gunder-Frank, Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso, que começam a emergir em 1967 e atingem seu ponto mais forte no início da década seguinte.

Um dos principais esforços dos autores vinculados à abordagem que ficou conhecida como “teoria da dependência” foi o de reconsiderar os problemas do desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva de interpretação que insistiu na natureza política dos processos de transformação econômica. A Cepal já havia registrado a significativa limitação da utilização de esquemas teóricos relativos ao desenvolvimento econômico e à formação das sociedades capitalistas dos países hoje desenvolvidos para a compreensão da situação dos países latino-americanos. A intensificação desse esforço de compreensão leva à valorização do conceito de dependência, como instrumento teórico para acentuar tanto os aspectos econômicos do subdesenvolvimento quanto os processos políticos de dominação de uns países por outros, de umas classes sobre as outras, num contexto de dependência nacional. [...] A teoria da dependência (ou interpretação da nova dependência, se adotarmos a classificação de Bresser), como registrou Furtado, é uma tentativa de reinterpretação teórica que surge da crise da abordagem cepalina.¹⁰

Curiosamente, ao mesmo tempo em que eram criticadas as ideias de desenvolvimento econômico para a América Latina organizadas pela Cepal e que tinham tomado a região como um furacão, o desenvolvimentismo voltava a ser o eixo principal da política econômica brasileira, depois de um interregno um pouco mais ortodoxo (caracterizado pela gestão Roberto Campos-Octávio Bulhões, entre março de 1964 e março de 1967), de ajuste monetário e fiscal¹¹. Justamente quando a teoria da dependência começava a se consolidar, assumia o comando econômico

⁹ “A obra de Furtado era objeto de discussão no principal think thank da época, o ISEB”, anota Fábio Sá-Earp em seu paper “A grande provocação: notas sobre o impacto da Formação Econômica do Brasil”, p. 9, http://www.ie.ufrj.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/a_grande_provocacao.pdf

¹⁰ Rego (2004: p. 50).

¹¹ André Lara Resende (1990).

federal o economista Antônio Delfim Netto, que, embora conservador ideologicamente, era, do ponto de vista econômico, francamente desenvolvimentista clássico. De março de 1967 a março de 1974, Delfim Netto chefiou o Ministério da Fazenda e aprofundou o desenvolvimentismo inaugurado duas décadas antes. Ao final de seu período, a teoria da dependência também começara a perder força, num processo acelerado pela política – o golpe aplicado pelos militares chilenos contra o presidente Salvador Allende, em setembro de 1973.¹² No Brasil, mesmo depois da saída de Delfim e sua substituição por Mário Henrique Simonsen, o eixo econômico continuou desenvolvimentista, com o Estado brasileiro, inclusive, apoiando a criação de uma indústria interna de álcool combustível e de apoio maciço a setores de indústria pesada, por meio do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II).

Como exemplo maior das transformações desse período central, isto é, de 1951 a 1981, podemos usar a Petrobras, a empresa estatal criada em 1953, sob Vargas, com intuito de promover a industrialização de setor central da economia do século XX – de petróleo e gás natural. Naquele ano, o Brasil importava nada menos do que 98% dos derivados de petróleo que consumia. “O primeiro grande desafio da Petrobras foi criar um parque de refino no Brasil. Era preciso substituir a importação de produtos já refinados por petróleo cru, de modo a reduzir o impacto na balança comercial”.¹³ O esforço foi tremendo: foram inauguradas refinarias em Cubatão (1955), na Baixada Fluminense (1961), a Regap em Minas Gerais e a Refap no Rio Grande do Sul (ambas em 1968), a de Paulínia (1972), a de Araucária, no Paraná (1977), e a de São José dos Campos (1980), além da nacionalização de todas as refinarias privadas em 1972. Ao final, a Petrobras já refinava todos os principais derivados consumidos no Brasil, além de também desenvolver querosene de aviação. Essa estratégia – tanto o trecho que citamos de Furtado quanto a evolução da Petrobras entre 1953 e 1981 – tinha como motivação uma compreensão que pode ser resumida pela expressão de Ragnar Nurkse: “O capital se faz em casa”.¹⁴

Como anotaram Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, a parcela de produtos manufaturados nas exportações totais passou de 6%, em 1967, para o pico de 65%, em 1985, jamais repetido. No período, a tarifa média sobre as importações de manufaturados foi de 45% e o subsídio médio às exportações de produtos manufaturados foi de 45% também.¹⁵

¹² Uma parte relevante dos teóricos por trás da crítica à Cepal estavam sediados no Chile e tiveram de deixar o país após o suicídio de Allende e o início da ditadura de Augusto Pinochet.

¹³ Paduan (2016, p. 68).

¹⁴ Bresser-Pereira (1975) aponta que veio de Nurkse a expressão que Barbosa Lima Sobrinho usa para intitular seu livro então recém-lançado: “Japão, o capital se faz em casa”.

¹⁵ Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, p. 82).

Insulado da sociedade e de postura autocrática, o Estado desenvolvimentista perpassara ditaduras (como a do Estado Novo e a civil-militar instalada em 1964) e regimes democráticos (de 1946 a 1964) e “sobrevivera” a diversas orientações de política econômica.

Ao longo de sua existência, esse Estado [varguista] cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para a organização e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo vinculado às classes populares), funcionando como alavanca para a construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado, mas dependente do capital externo.¹⁶

Ao final da década de 1970, o salutar processo de distensão política tinha sido iniciado, com a volta de exilados políticos, o ressurgimento dos partidos políticos e a criação de movimentos populares organizados, como a Central Única dos Trabalhadores (1983), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1984), os mutirões de médicos sanitaristas (que desembocaria na criação do SUS em 1988) e tudo isso combinado ao fim do longo período de consenso desenvolvimentista como eixo principal da política econômica.

Mudanças na dimensão desenvolvimentista do Estado eram esperadas inclusive pelo próprio Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), um dos principais símbolos do Estado varguista e desenvolvimentista. Entre 1983 e 1989, o grupo interno de estudos econômicos chefiado por Júlio Mourão apontava para a necessidade de o Brasil realizar a “integração competitiva” e, entre outros pontos, defendia a abertura da economia brasileira à competição externa, eliminando subsídios, as licenças e o controle quantitativos de importações e reduzindo gradualmente e de forma planejada as barreiras tarifárias.¹⁷

O segundo choque do petróleo, em 1979, desencadeou uma dura resposta recessiva nos Estados Unidos e na Europa, com reflexos imediatos nos países latino-americanos que tinham apostado em financiar gastos públicos e investimentos privados com empréstimos externos a taxas flutuantes (baixas ao longo da década de 1970 e explosivas a partir de 1979-81). No Brasil, o governo militar decidira aprofundar a industrialização por meio da absorção crescente de capitais estrangeiros, tomados sob a forma de empréstimos a taxas variáveis por estatais e por empresas privadas (que depois tiveram suas dívidas estatizadas, ampliando o passivo total público).¹⁸

O início da crise econômica, em 1981, com a explosão do passivo público externo e do descontrole inflacionário, determinou o início do fim do ciclo desen-

¹⁶ Brasília Sallum Jr. (2015), p.. 16.

¹⁷ Ibid., p. 52.

¹⁸ Ibid., p. 19.

volvementista – ainda que o choque terminal efetivamente só ocorresse dez anos mais tarde. De 1951 a 1981, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 7,42% ao ano. Se considerarmos o período mais amplo, que vai até o ano de 1990, a taxa média de crescimento econômico do país foi de 6,0% ao ano.¹⁹ Uma nova fase estava por começar, com abertura política e a busca por um modelo de crescimento sustentável.

A CRISE MAIOR DO DESENVOLVIMENTISMO: REQUENTADO POR DILMA SOB O “KEYNESIANISMO VULGAR”

Mais do que durante a superação do modelo desenvolvimentista,²⁰ entre o fim dos anos 1980 e o início da década seguinte, entendemos que a grande crise do pensamento desenvolvimentista entre os economistas ocorreu no momento em que a crise mundial de 2008 fez ressurgir o apelo a políticas econômicas diferentes das aplicadas até a explosão da crise. No Brasil, uma espécie de desenvolvimentismo clássico foi implementado de atropelo e sem levar em consideração que o mundo da década de 2010 era completamente distinto daquele de 1950.

Quando a crise mundial foi desatada, a economia brasileira experimentava um longo processo de desindustrialização e de reprimitização de sua pauta exportadora. O fenômeno ficou mais claro no período iniciado em 2004, quando há o *boom* das commodities – a importação chinesa desenfreada de produtos primários, notadamente a soja e o minério de ferro, fez os preços desses bens saltar e, consequentemente, aumentou enormemente a entrada de dólares nos países exportadores, como o Brasil. Assim, mesmo com a contínua valorização cambial, o aumento dos termos de troca beneficiava largamente os exportadores de commodities, que não sentiram o aperto nos lucros provocado pelo câmbio. Como destacou Gabriel de Palma, o Brasil não foi caso isolado na América Latina a partir dos anos 1990, visto que o surgimento da doença holandesa foi “basicamente o resultado de um programa radical (extremamente rígido e sem qualquer pragmatismo) de liberalização comercial e financeira, realizado no contexto de um processo geral de mudança institucional”.²¹

A doença holandesa ganhou esse nome após ser diagnosticada no início da dé-

¹⁹ Dados de PIB anual coletados no site do Ipea Data (acessado em 12 de julho de 2018).

²⁰ Processo que começou aos poucos, em 1979 com o início da gestão Margaret Thatcher no Reino Unido, reforçado depois pela chegada de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos, em 1981, e que ganhou poder de avalanche a partir da derrubada do muro de Berlim, em 1989, a formação do Consenso de Washington (1989-90) e o fim formal da União Soviética em dezembro de 1991.

²¹ Palma, Gabriel de “Desindustrialización, desindustrialización ‘prematura’ y un nuevo concepto del ‘síndrome holandés’”, 2013, Cambridge, apud Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luis; Marconi, Nelson (2016).

cada de 1980 por economistas que trabalharam dados das exportações de gás natural na Holanda, duas décadas antes.²² O aumento, tanto em volume quanto em preço, das vendas de bens primários ao exterior amplia a entrada de divisas estrangeiras, tornando mais fácil – e barato – o acesso a importações de bens de maior valor agregado, como produtos industriais e serviços sofisticados. Com isso, a produção interna se inviabiliza pela redução da taxa de lucro. Menos por teoria e mais por pragmatismo, diversos países ao longo da história econômica das nações neutralizaram os efeitos da doença holandesa por meio de diversos instrumentos, sendo a tarifa de importação o mais comum, e o subsídio ao produtor industrial nacional em segundo lugar. Mais recentemente, a Noruega, com o petróleo, e o Chile, com o cobre, passaram a instituir impostos sobre a exportação de seu produto primário de excelência, usando os recursos fiscais para formar fundos no exterior.

A doença holandesa envolve uma contradição. Por um lado, os recursos naturais representam um grande benefício para um país – sua exploração é geralmente a maneira pela qual um país em desenvolvimento realiza sua acumulação primitiva e pode começar a crescer. Mas por outro lado os recursos naturais representam uma maldição porque impedem o país de se industrializar e de diversificar a sua economia, caso os formuladores de políticas não reconheçam o problema e não ajam para neutralizá-lo.²³

Enquanto a demanda por commodities foi forte – em especial durante o período entre 2004 e 2011 –, o forte e sustentado saldo da balança comercial e a entrada de importados com preços abaixo do similar nacional permitiu ao consumo das famílias dar saltos importantes. Mas quando o governo chinês começou a colocar em prática uma estratégia diferente de política econômica, permitindo rodadas de valorização cambial combinada a redução das importações de bens primários, o quadro brasileiro mudou. O saldo comercial despencou no momento em que as commodities perderam força, em 2012 e 2013, chegando ao déficit comercial em 2014. “A China, por exemplo, nunca exportaria os produtos cada vez mais sofisticados que exporta se não administrasse sua taxa de câmbio. Assim, ela mantém a taxa de câmbio no nível necessário, ou seja, no nível da taxa de câmbio de equilíbrio industrial”.²⁴

Esse diagnóstico era claro mesmo quando o país vivia o furor populista. Em entrevista concedida a um dos autores deste trabalho em janeiro de 2012 e publicada no jornal *Valor Econômico*, o chileno Gabriel de Palma arrematou:

²² O primeiro modelo de diagnóstico da doença é de Max Corden e Peter Neary (1982).

²³ Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, p. 87).

²⁴ *Ibid.*, p. 80.

Na superfície, de fato, a situação do Brasil é fantástica. Mas, se analisarmos com calma, veremos que o país cresce impulsionado, principalmente, por pontos que fogem de seu controle. Os preços muito elevados das commodities, que sustentam enormes saldos comerciais desde 2004, não vão ficar nesse patamar para sempre. Na realidade, vivemos a fase final da era de boom das commodities. A economia está preparada para essa realidade diferente? Claramente não. Outra base de sustentação do vigoroso crescimento recente, a entrada de capitais estrangeiros em ritmo de tsunami, tem sido impulsionada, cada vez mais, porque o resto do mundo está em gravíssima crise. Qualquer investidor minimamente inteligente vai optar por investir num país que está crescendo do que deixar em um país que está em recessão e as taxas de juros são quase zero, como é o caso dos EUA, da União Europeia e do Japão. Isso vai durar para sempre? Acho que não.²⁵

Justamente naquele período, o governo brasileiro começava a praticar uma política que pode ser apelidada de várias formas. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, chamou de “Nova Matriz Econômica”. Já Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi apelidaram de “Keynesianismo Vulgar”.

A estratégia consistia numa retomada de algumas bases conceituais do Desenvolvimentismo Clássico, embora com seis décadas de atraso e sem dispor de uma análise clara do quadro econômico. A partir de 2008, mas principalmente a partir do fim de 2011, o governo federal brasileiro reduziu dramaticamente sua arrecadação de forma proposital, apostando que a redução de impostos a segmentos selecionados do setor produtivo seria transformada em investimentos maiores e na contratação de trabalhadores. O governo, então, desonerou a folha de pagamentos para 56 setores; o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e eletrodomésticos; o PIS/Cofins para alimentos, materiais de construção, etanol e indústria química; a Cide sobre a gasolina e o óleo diesel; além da transferência de R\$ 503 bilhões em recursos do Tesouro Nacional (obtidos por meio da emissão de títulos da dívida pública, com incidência da elevada taxa básica de juros) para o BNDES; e de um salto nas despesas federais com o setor elétrico a partir da desastrosa ação da Medida Provisória 579, de setembro de 2012, que transferiu dos consumidores para os contribuintes as despesas fixas do setor, alteradas por mudanças profundas nas regras.

Ao mesmo tempo em que ampliava os gastos diretos e os gastos tributários, o governo também reduziu a taxa básica de juros sem que o quadro fiscal permitisse a força do movimento e durante um período em que o IPCA estava pressionado (o índice oficial de inflação atingiu patamares muito próximos do teto da meta perseguida pelo Banco Central em todos os cinco anos entre 2010 e 2014).

²⁵ “Dependência das commodities ameaça a economia, diz Palma”, entrevista a João Villaverde, publicada no *Valor Econômico* em 16/01/2012.

Também as tarifas públicas e os combustíveis eram controlados pelo governo, em detrimento dos balanços das estatais, como Petrobras e Eletrobras. O governo também elevou fortemente a alíquota do Imposto de Importação para uma série de produtos e o IPI sobre veículos com baixo teor de conteúdo nacional, numa espécie de retomada da antiga política de substituição de importações.²⁶ Por fim, o governo concedeu repetidos aumentos salariais (tanto do salário mínimo quanto no rendimento de diversas categorias do funcionalismo público), em ritmo acima do aumento da produtividade geral da economia.²⁷

De uma só vez, portanto, o governo mexeu nos 5 preços macroeconômicos – taxa de juros, taxa de inflação, taxa de lucro, taxa de câmbio e a taxa de salários. Tudo isso foi embalado à opinião pública como uma estratégia chamada de desenvolvimentista e tendo como objetivo o crescimento do PIB.

O enorme salto do déficit nominal e da dívida pública²⁸ foi vendido pelo governo como necessário para contrabalançar o que seria uma crônica e repetida insuficiência de demanda, apelando para a teoria de Keynes. No entanto, o economista inglês nunca escreveu algo neste sentido. “Os bons economistas keynesianos entendem que a situação normal é aquela em que a dívida pública é moderada e constante em relação ao PIB, e, por isso, não aceitam déficits públicos crônicos e elevados.”²⁹

O ensaio de “requestrar” o Desenvolvimentismo Clássico em pleno século XXI, ignorando os avanços teóricos e práticos dos últimos 60 anos, deu totalmente errado.

OS DESAFIOS DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Os últimos ciclos econômicos terminaram muito mal. O ciclo desenvolvimentista clássico, de 1951 a 1981, terminou com um Estado grande, autocrático e in-

²⁶ Como Bresser-Pereira disse em aula na FGV (26/04/2017), “a partir de um certo nível de desenvolvimento, que o Brasil ultrapassou há muitos anos, a substituição de importações apenas beneficia empresários industriais ineficientes”.

²⁷ Em trabalho recente, o economista Nelson Marconi registrou o seguinte: “Os salários reais começaram a retomar uma trajetória de alta a partir de 2005, revertendo a queda iniciada em 1996, e atingiram em 2014 o patamar mais alto de toda essa série histórica. [...] Uma elevação consistente dos salários reais depende de um aumento também duradouro da produtividade do trabalho e, por seu turno, uma contínua redistribuição funcional da renda em favor dos salários depende, além da produtividade do trabalho, da produtividade do capital, que deve ser positiva e compensar a elevação dos salários superior à da produtividade do trabalho. Do contrário, esse processo deprimirá a taxa de lucro e os investimentos ou gerará aceleração da inflação. A produtividade do capital não exibiu tal comportamento”. Trecho retirado do artigo “O papel dos preços macroeconômicos na crise e na recuperação”, publicado na *Estudos Avançados* 31, (89), 2017. <http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0097.pdf>

²⁸ A dívida pública bruta saltou do patamar de 53,2% do PIB verificado em dezembro de 2013 para 77,3% do PIB em agosto de 2018.

²⁹ Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016, p. 150 e 151).

sulado da sociedade civil, e um país com enormes disparidades sociais, de renda, educação e de acesso à cultura. Este ciclo desenvolvimentista também ignorou a educação básica, o que restringiu o potencial de incremento da produtividade, a reforma agrária, o que ampliou a concentração de renda, e os riscos do endividamento externo, o que tornou o país refém de reversões dos fluxos de capitais internacionais.³⁰ O ciclo seguinte, iniciado em março de 1990, de relativa abertura comercial e financeira sem um critério claro e de âncora cambial a partir de elevadas taxas de juros, terminou em 1999 com uma dura crise econômica, elevado passivo público, déficit em conta-corrente superior a 4% do PIB, fuga de capitais e forte aumento do desemprego. Um novo ciclo de política econômica foi iniciado naquele ano – o chamado “tripé macroeconômico”, que foi mantido inalterado por dez anos, até o início de 2009. Tendo a crise econômica mundial como pano de fundo, o governo federal aplicou mudanças no modelo de gestão econômica, numa espécie de “tripé ajustado”, com metas menos rígidas de superávit primário, a introdução de administração mais direta da taxa de câmbio e a aplicação de medidas monetárias “macroprudenciais” como caminho para redução da taxa básica de juros.³¹ Esse regime vigorou entre 2009 e o fim de 2011, quando foi então abandonado em favor de uma proposta diferente de política econômica, chamada pelo governo de “Nova Matriz Econômica”. Essa política, como vimos, era simplesmente a adoção da antiga estratégia desenvolvimentista, dos anos 1940-60. Estava baseada em proteção tarifária, substituição de importações e controle de preços.

Depois da situação de relativa prosperidade econômica e melhora nos indicadores sociais durante este período todo, de 1999 a 2013, uma nova crise econômica interna explodiu no último trimestre de 2014, sendo superada somente no primeiro trimestre de 2017, ainda que o PIB continue crescendo pouco (1% em 2017 e 1,6% são esperados para 2018 pelo Banco Central).³² Os ingredientes são semelhantes: forte salto no desemprego; aumento violento da dívida pública; elevado déficit em conta-corrente (2014 e 2015); baixa expectativa de melhora por parte dos agentes (consumidores e empresas); e mergulho na Formação Bruta de Capital Fixo, deprimindo as condições sustentáveis de melhora futura. Ou seja: durante todo esse longo período, de 1981 a 2018, o governo brasileiro praticou diferentes estratégias de política econômica, como pormenorizado acima, com apenas uma única constante evidente: o baixo crescimento.

Agora, o quadro é desafiador. Os brasileiros estão pagando o preço dos desajus-

³⁰ Bresser-Pereira (2018).

³¹ O superávit primário teve sua meta reduzida a partir de 2009, passando a ser atingido também com expedientes contábeis controversos, como a operação de capitalização da Petrobras (2010), a incorporação das desonerações na conta (2012) e as chamadas “pedaladas fiscais” entre 2013 e 2014. A política cambial passou a incorporar impostos regulatórios sobre a entrada de capital (IOF) e sobre contratos futuros, em 2009 e 2011, respectivamente. Mais detalhes ver João Villaverde (2016).

³² Relatório de Inflação publicado no site do Banco Central em 28 de junho de 2018.

tes provocados pelo governo Dilma Rousseff, que concluiu novo ciclo econômico malsucedido, e as sucessivas crises de corrupção que continuaram abalando a gestão do presidente que a sucedeu, Michel Temer, originalmente seu vice. O modelo desenvolvimentista clássico claramente foi superado e a sua adoção por meio da “Nova Matriz Econômica” revelou ser um fracasso. O modelo do tripé macroeconômico, adotado entre 1999 e 2009, embora tenha ocorrido concomitante ao *boom* de commodities que permitiu ao país crescer durante alguns anos na primeira fase, tem agora dificuldades de se fazer prevalecer em ambiente de aguda crise fiscal quando os gastos obrigatórios asfixiam o Orçamento público, deixando o governo refém dos cortes nas despesas discricionárias – que são basicamente os investimentos.

Desde 2002, no entanto, uma estratégia alternativa de política econômica vem sendo gestada pelos trabalhos de Luiz Carlos Bresser-Pereira: o Novo Desenvolvimentismo. Depois das primeiras críticas à estratégia de crescimento baseada na poupança externa em parceria com o economista Yoshiaki Nakano,³³ um grupo de economistas passou a elaborar estudos em torno dos principais achados, que se acumulavam: o papel da taxa de câmbio como interruptor de luz no crescimento; o diagnóstico e a neutralização da doença holandesa; a importância central da responsabilidade fiscal em contraposição ao populismo fiscal do keynesianismo vulgar; a crítica às altas taxas de juros e a consequente âncora cambial; e, por fim, a necessidade de priorizar o desenvolvimento econômico, a partir dos investimentos para aumentar a sofisticação produtiva e a qualificação dos trabalhadores.

São dois trabalhos recentes que consolidam a teoria e sua proposta de política econômica alternativa.³⁴ A teoria busca consolidar no Brasil uma escola de pensamento baseada na heterodoxia e no método histórico de análise, com intervenção moderada do Estado na economia e com firme defesa do nacionalismo econômico.

Venho tentando durante toda a vida entender e contribuir para essa ideia de progresso do século XVIII transformada em desenvolvimento humano nos séculos XX e XXI. Entendo que podemos defini-lo como a realização gradual de objetivos políticos definidos pelas sociedades modernas desde o século XVIII: autonomia nacional, ordem social, crescimento econômico, liberdade individual, justiça social e proteção do meio ambiente. Tomando emprestado o materialismo histórico de Marx e Engels, aprendendo com Max Weber, Keynes e Kalecki, e como o Desenvolvimentismo Clássico, venho tentando integrar teoria econômica, social e política. Depois de uma longa jornada, vim a chamar essa integração de Novo Desenvolvimentismo.³⁵

³³ Bresser-Pereira e Nakano (2003).

³⁴ Bresser-Pereira (2018) e Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016).

³⁵ Bresser-Pereira (2016).

A nova teoria aponta para a necessidade de uma política cambial ativa, que garanta a sofisticação produtiva e as exportações de bens de alto valor agregado como base para a taxa de lucro, combinada a uma política fiscal dura e responsável, capaz de ser usada de forma contracíclica sem colocar em risco a solvência pública, além de uma taxa de juros em linha com a praticada no mundo desenvolvido, estimulando assim os investimentos produtivos. A doença holandesa seria neutralizada não só pela taxa de câmbio, mas por um imposto sobre a exportação de bens primários, que poderia chegar a zero (ou mesmo transformar-se em subsídio temporário) seguindo as oscilações dos preços de troca. Como resultado, o Brasil poderia elevar a sua taxa de crescimento econômico de forma sustentável, sem com isso colher, em troca, aumento da inflação crônica, dado o controle fiscal.

Sem uma política fiscal que mantenha o endividamento público estável e em nível confortável, sem um nível relativamente baixo da taxa de juros em torno do qual o Banco Central realiza sua política, sem uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível, sem um salário médio que cresça com a produtividade, sem uma taxa de lucro satisfatória para as boas empresas industriais, e sem uma taxa de inflação baixa – as empresas não investirão e a economia brasileira não crescerá. Sem reduzir a desigualdade, o Brasil não conseguirá se modernizar e construir uma sociedade boa de se viver.³⁶

Isso é importante, como meta orientadora, visto que desde que a estagnação econômica começou, em 1981, foram raros os momentos em que o PIB cresceu a uma taxa expressiva. Em todas as raras ocasiões em que isso ocorreu, o país cresceu sob a forma de um voo de galinha, isto é, de forma desajustada, fazendo o crescimento ser imediatamente seguido de uma taxa pequena e, depois, de recessão. Foi o que ocorreu nos anos de 1985-86, 1993-94 e 2010-11. Nesses três biênios houve expressivo crescimento do Produto Interno Bruto (ritmo médio aproximado de 6% ao ano) e todos eles foram seguidos por desacelerações nos dois anos que se seguiram aos três períodos (em 1987-88, 1996-97 e 2012-13, respectivamente) e, em seguida, de crises graves (pela ordem, em 1990-92, 98-99 e a atual, de 2014-17).³⁷ Há um padrão claro, portanto, que permanece inalterado apesar de mudanças políticas e até de orientação econômica. A estagnação persevera.

De acordo com seus proponentes, a política econômica novo-desenvolvimentista renega, com igual vigor, o populismo fiscal (como aquele praticado pelo governo Dilma Rousseff) e o populismo cambial (praticado pelos governos de Fer-

³⁶ Bresser-Pereira (2018).

³⁷ A única exceção foi o biênio 2007-08, também de forte crescimento e, também, superado por queda no PIB, logo em 2009, mas nesta ocasião única a responsabilidade foi da crise mundial que explodira nos Estados Unidos.

nando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva). A política econômica novo-desenvolvimentista é principalmente rechaçada por apontar a necessidade de uma taxa de câmbio administrada em torno do “equilíbrio industrial”, o que reduziria no curto prazo o poder de compra dos trabalhadores (daí a crítica de economistas heterodoxos não afiliados a essa teoria) e diminuiria a liberdade cambial e monetária (daí a crítica de economistas ortodoxos).³⁸

Aos nossos olhos, a teoria do Novo Desenvolvimentismo tem, do ponto de vista pragmático e político, dois desafios de partida para adensar o debate sobre sua proposta de política econômica e assim se tornar uma alternativa real aos *policy makers*: 1) se dissociar do “keynesianismo vulgar” da Nova Matriz Econômica da gestão Dilma, cujos economistas e a própria presidente diziam ser desenvolvimentista; 2) garantir que a estratégia de política econômica seja segura para os diversos segmentos sociais que emergiram da Nova República.³⁹

Após a redemocratização de 1985, não foram poucas as conquistas nacionais: uma Constituição promulgada após debate democrático no Congresso Nacional (1987-88); a consolidação de eleições diretas para presidente; a necessária abertura econômica; o fim da hiperinflação com o Plano Real; a reorganização do sistema financeiro público e privado; a Lei de Responsabilidade Fiscal; a orientação de uma política social bem focada combinada a esforços para universalização do ensino primário. Embora importantes e cruciais, essas conquistas não corresponderam a um ritmo de crescimento econômico elevado e sustentável, isto é, com avanços consistentes da taxa de investimento. Agora, com a falência técnica de três Estados (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul),⁴⁰ uma situação fiscal federal muito comprometida, com 91% das despesas orçamentárias engessadas por gastos obrigatórios e com uma dívida pública crescente, perfazendo mais de três quartos do PIB e com mais de 13 milhões de desempregados,⁴¹ uma nova estratégia é urgente.

O Novo Desenvolvimentismo precisa se colocar como uma escola de pensamento aberta à esquerda e à direita, passível de ser advogada tanto por progressistas quanto por conservadores. Cabe ao Novo Desenvolvimentismo lutar para superar os dois desafios para se colocar como alternativa real para o período que se iniciará em 2019, após as eleições de renovação de governadores, deputados federais, senadores e da Presidência da República.

³⁸ Uma discussão interessante sobre as críticas dos dois grupos à política econômica novo-desenvolvimentista pode ser encontrada em Bresser-Pereira (2018).

³⁹ Estabelecida com o fim da ditadura militar, em 1985, e consolidada com o voto universal (incluindo os analfabetos), em 1986, a Constituição de 1988 e as eleições diretas para chefe do Executivo (1989).

⁴⁰ Os três entes federativos declararam “estado de calamidade financeira” em 2017.

⁴¹ Dados da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Tesouro Nacional e do IBGE, respectivamente.

CONCLUSÃO

O Brasil foi um típico país de orientação desenvolvimentista no período entre 1930, quando começa a nossa Revolução Capitalista, e o início de 1990, quando, mesmo alternando regimes democráticos e ditatoriais e diferentes orientações de *policy makers*, a dimensão desenvolvimentista foi mantida intocada. Foram vários os instrumentos da política econômica desenvolvimentista clássica que foram usados nesse período, como proteção tarifária para a indústria nacional, substituição de importações, estímulo fiscal às exportações de manufaturados, compras governamentais e investimentos de estatais. Apontamos neste trabalho que essas bases – em especial a proteção tarifária e o entendimento de que a industrialização era necessária para o desenvolvimento nacional – foram fincadas ainda no século XIX.

Como apresentamos logo no início deste trabalho, o Brasil teve plantada as sementes do desenvolvimentismo ainda no fim do século XIX, quando a elite política se deu conta de que as elevadíssimas tarifas de importação (a tarifa Alves Branco, vigente desde 1844) praticadas por mais de quatro décadas não serviriam apenas para engordar as receitas fiscais do governo, mas também para fomentar a produção interna de artigos industriais, como têxtil, vestuário, calçados e alimentos. Sem embasamento teórico e puramente por pragmatismo, a elite de então chegou a criar um Ministério da Indústria, ainda em 1892, que passou a contar com um Orçamento mais elevado até que o Ministério da Guerra, isso mesmo durante governos militares (notadamente do general Floriano Peixoto) e em meio a conflitos que demandaram elevadas despesas com o Exército. A industrialização mais diversificada de fato só ocorreria, é claro, a partir da Revolução Capitalista iniciada no fim de 1930, mas as sementes já estavam plantadas.

Quando o modelo desenvolvimentista clássico estava claramente esgotado foi iniciada sua lenta superação, a partir de 1981 e mais claramente a partir de 1991, com a abertura comercial e financeira e com a prática de uma política econômica mais ligada ao pensamento ortodoxo no manejo das políticas fiscal, monetária e cambial. Embora a superação do modelo desenvolvimentista fosse absolutamente necessária diante dos novos tempos, o país não logrou sucesso econômico, como se esperava. Se por um lado os indicadores sociais melhoraram muito, por outro, a taxa de investimento geral caiu enormemente, bem como a densidade industrial e a sofisticação tecnológica.

O Estado, quebrado após a explosão da crise da dívida externa em 1982 e a moratória de 1987, está agora, trinta anos depois, em enormes dificuldades novamente, tendo 91% do Orçamento federal comprometido, todos os anos, com despesas obrigatórias, sendo as mais relevantes aquelas com aposentadorias e pensões, ao funcionalismo público e aos trabalhadores privados, e com salários e encargos do funcionalismo. A reforma do sistema previdenciário é urgente, bem como o aprofundamento da reforma da administração pública (1995-1998), de forma a dar ao gestor de política econômica uma margem de manobra maior. O endivida-

mento público crescente virou um alerta de que a capacidade do Estado rolar suas dívidas para continuar bancando seus gastos se restringiu, o que também reforça a necessidade de reformas, tanto na estrutura de gastos (Previdência e funcionalismo) como na arrecadação. Para completar o quadro, a cisão política e social é grande, com polarização esticando o tecido social, afastando possibilidade de construção de consensos mínimos. O fato de a “crise total” – porque econômica, política e social ao mesmo tempo – iniciada no fim de 2014 não ter terminado ainda em meados de 2018 só aguça o debate em torno de saídas.

Advogamos no presente trabalho que o Novo Desenvolvimentismo se coloca como uma estratégia competitiva de política econômica para o período que vai começar após as eleições gerais de 2018. Para isso, apontamos ser necessário superar desafios importantes. Em primeiro lugar, é preciso se dissociar da estratégia fracassada aplicada no governo Dilma Rousseff entre 2011 e 2014, chamada de “Nova Matriz Econômica”, que se baseava numa espécie de “Desenvolvimentismo Clássico requeentado”, como chamamos, ou de “Keynesianismo Vulgar”. Em segundo lugar, é preciso buscar segmentos da sociedade para travar o bom debate, na busca de formação de um consenso para a fase pós-2018, numa tentativa de romper não só com o imobilismo econômico, mas com a atual “pregação para convertidos” no campo político, em que as redes sociais funcionam como bolhas de grupos fechados, que reforçam a polarização. Como escola de pensamento em formação, o Novo Desenvolvimentismo não pode fechar portas, mas, pragmaticamente, deixá-las abertas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2018). *Em Busca do Desenvolvimento Perdido*. São Paulo: FGV Editora.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luiz; MARCONI, Nelson (2016). *Macroeconomia Novo Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2007). *Macroeconomia da Estagnação*. São Paulo: Editora 34.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2016). “Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico”. *Brazilian Journal of Political Economy*, 36 (2), pp 237-265.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1975). “O modelo japonês segundo Barbosa Lima Sobrinho”. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, vol.15, nº3, maio/junho 1975, pp 63-68.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio (1993). “Um mestre da economia brasileira: Ignácio Rangel”. *Revista de Economia Política*, vol. 13, nº 2 (50), pp. 98-199.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki (2003). “Crescimento econômico com poupança externa?”. *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2 (90), pp 3-27.
- CORDEN, W. Max; NEARY, J. Peter (1982). Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. *The Economic Journal*, vol. 92, nº 368, pp. 825-848.
- FURTADO, Celso (2009). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- KRUGMAN, Paul; WELL, Robin. (2015). *Macroeconomia*. São Paulo: Campus.
- MARCONI, Nelson. “O papel dos preços macroeconômicos na crise e na recuperação”. *Estudos Avançados* 31, (89), 2017, pp.97-109.
- PADUAN, Roberta (2016). *Petrobras: Uma História de Orgulho e Vergonha*. São Paulo: Objetiva.

- PALMA, Gabriel de (2012), “Dependência das commodities ameaça a economia”, no jornal *Valor Econômico*, 16/01/2012. Entrevista concedida a João Villaverde.
- REGO, José Márcio (2004). “A originalidade de um inovador científico e a “recepção” de suas ideias”, capítulo do livro *Em Busca do Novo – O Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. Rio de Janeiro: FGV Editora. pp. 43-84.
- RESENDE, André Lara. (1990), “Estabilização e reforma, 1964-67”, capítulo 10, em Marcelo de Pavia Abreu, org. *A Ordem do Progresso*. São Paulo: Editora Elsevier., pp. 197-212. SÁ-EARP, Fábio (2009). “A grande provocação: notas sobre o impacto da Formação Econômica do Brasil”. Em Bielschovsky, Ricardo, org. *Os 50 anos de Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, pp. 271-288. SALLUM Jr., Brasília (2015). *O Impeachment de Fernando Collor: Sociologia de uma Crise*. São Paulo: Editora 34.
- SCHULZ, John (2012). *A Crise Financeira da Abolição*. São Paulo: Edusp.
- SCHULZ, John (1994). *O Exército na Política*. São Paulo: Edusp.
- STEIN, Stanley (1979). *Origens e Evolução da Indústria Têxtil no Brasil, 1850-1950*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- VILLAVERDE, João (2016). *Perigosas Pedaladas – Os Bastidores da Crise que Abalou o Brasil e Levou ao Fim o Governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Geração Editorial.

