

O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)*

Eli Diniz

Professora titular visitante do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: dinizeli@terra.com.br.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende avaliar a articulação dos fatores externos e internos que, na presente década, propiciaram um contexto favorável à retomada do debate sobre estratégias alternativas de desenvolvimento na América Latina em geral e no Brasil em particular. No que se refere à primeira ordem de fatores, serão destacadas as mudanças de natureza econômica e política, focalizando-se principalmente a forte inflexão no debate acadêmico internacional, bem como o impacto da crise mundial de 2008-2009 na reconfiguração do capitalismo na América Latina. Considerando-se os fatores internos, a ênfase se desloca para o papel das elites governantes nacionais, suas escolhas políticas, apoiadas por novas coalizões eleitorais, que originaram alternância do poder em vários países da região. No Brasil, tal alternância verificou-se nas eleições de 2002, com a ascensão de um governo de cen-

* Este texto retoma e aprofunda uma linha de reflexão presente em trabalhos anteriores, principalmente, Diniz (2007; 2008 e 2010) e Diniz e Boschi (2007). Faz parte da pesquisa que venho realizando, em parceria com Renato Boschi, Elites Estratégicas e Desenvolvimento, que integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED/CNPq/Faperj). Agradeço a Luiz Carlos Bresser-Pereira pela leitura atenta e questões levantadas em relação à primeira versão deste trabalho. Gostaria de agradecer ainda a um dos pareceristas anônimos de DADOS, pelas críticas e sugestões altamente pertinentes. Naturalmente, as falhas e omissões que persistem são de minha inteira responsabilidade.

tro-esquerda tendo em vista sua posição no leque multipartidário que caracteriza a política brasileira. Dar-se-á atenção especial à influência do ambiente intelectual, ao embate entre valores, ideias e concepções quanto aos novos caminhos abertos ao desenvolvimento capitalista no Brasil. O exame dos matizes que adquirem as diferentes visões acerca das estratégias alternativas de desenvolvimento que se apresentam para o país, no período pós-reformas orientadas para o mercado, constitui, portanto, o cerne da segunda parte do presente artigo¹.

Por último, tomando como ponto de partida o esgotamento da agenda das reformas estruturais que, no Brasil, adquirem hegemonia na década de 1990², indaga-se sobre a possibilidade de identificar um núcleo básico de consenso em torno de um novo modelo de desenvolvimento para o país. Em que medida é possível identificar novas formulações sobre estratégias desenvolvimentistas adequadas ao novo contexto do capitalismo globalizado, quais seriam seus aspectos-chave, seus principais elementos propulsores e, sobretudo, a coalizão que daria suporte à viabilização de uma nova rota. Eis as perguntas centrais a que se procura responder.

CAPITALISMO INDUSTRIAL E AS METAMORFOSES DO MODELO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA, IDEIAS E PACTOS DE SUSTENTAÇÃO: UMA BREVE REVISÃO HISTÓRICA

As raízes do desenvolvimentismo brasileiro situam-se na chamada Era Vargas (1930/1945). Nesse período, se deu a transição da economia agroexportadora para a ordem urbano-industrial. Definiram-se as bases da industrialização por substituição de importações (ISI), sob a égide de um regime político fortemente autoritário. O suporte doutrinário-ideológico do capitalismo industrial em formação expressou a confluência de quatro vertentes: o pensamento autoritário, a doutrina corporativa, o pensamento industrialista e a concepção do papel de um Estado forte e intervencionista para viabilizar a ruptura com o modelo oligárquico da República Velha. Sob a liderança do presidente Vargas, articulou-se uma nova coalizão de sustentação política, de caráter heterogêneo, incorporando à estrutura de poder, ao lado das elites tradicionais (ligadas ao setor agroexportador), os setores urbanos emergentes, notadamente o empresariado industrial e os trabalhadores urbanos. Mediante sua incorporação na estrutura corporativa de intermediação de interesses, os novos atores são inseridos no sistema político de maneira assimétrica. Por um lado, os empresários industriais pre-

servaram suas associações civis nacionais, criadas desde os primórdios do processo de industrialização, ao lado da representação corporativa, dando origem à estrutura dual de representação de interesses. Por outro lado, aos trabalhadores urbanos impôs-se a integração exclusiva pela via da estrutura corporativa, observando-se a destruição de suas antigas organizações legadas pelo movimento anarquista. Integrando a nova arquitetura político-institucional, ganharam vulto os inúmeros conselhos e comissões econômicas inseridos no aparato burocrático-estatal. A célebre polêmica entre Eugênio Gudín e o líder industrial Roberto Simonsen (FIESP-CIESP), no interior da Comissão de Planejamento Econômico e do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 1945, simboliza a essência do debate intelectual e ideológico entre liberais, por um lado, e adeptos do intervencionismo estatal, por outro³.

O segundo momento desenvolve-se entre 1946 e 1964 e está marcado pela consolidação do chamado nacional-desenvolvimentismo, que evolui em estreita conexão com o regime democrático que se instaura no pós-guerra. O suporte doutrinário-ideológico dessa fase baseia-se nas teorizações da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) para o conjunto dos países latino-americanos e, no caso do Brasil, tem o respaldo do pensamento do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros). O predomínio da visão nacionalista, ainda que se admitisse a participação do capital estrangeiro, industrialização, modernização e intervencionismo estatal combinam-se para produzir um ambiente intelectual que vê na construção de um país industrial a chave do progresso nacional⁴. Articulou-se o chamado pacto nacional-desenvolvimentista, que teve um amplo suporte social, incluindo as forças políticas de centro-esquerda, os sindicalistas, os militares nacionalistas, um expressivo segmento do empresariado industrial e setores da intelectualidade brasileira. À burguesia nacional atribuiu-se um papel relevante na rede de alianças para o fortalecimento do capitalismo industrial no país. Segundo a visão então dominante, a aliança com setores do empresariado industrial nacional seria pré-requisito para romper a hegemonia das oligarquias agrárias. Nessa fase, o Brasil experimentou altas taxas de crescimento econômico, cerca de 7% ao ano. O auge deste processo se deu sob o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), com a execução do Plano de Metas e o desenvolvimento da indústria automobilística, carro-chefe do modelo industrial que se implantou. A burocracia estatal, agora integrada pelos Grupos Executivos, ilhas de excelência criadas para fortalecer o núcleo tecnocrático

do governo, continuou exercendo papel central na execução da estratégia desenvolvimentista.

Entre 1961 e 1964, sob o impacto da Guerra Fria, no plano externo, da polarização das forças políticas de esquerda e direita, internamente rompe-se a coalizão nacional-desenvolvimentista, gerando-se um clima de forte instabilidade política que culminou com a eclosão do golpe militar de 1964. Implanta-se o mais longo período autoritário da história política do país.

Tem início o segundo ciclo do desenvolvimentismo (1964-1980), agora sob o domínio dos governos militares. Pela segunda vez, na história recente do país, observa-se a associação entre estratégia desenvolvimentista e regime autoritário. Implanta-se o modelo do tripé que tem por base: a empresa nacional, a empresa de capital estrangeiro e um forte setor estatal. Articula-se o pacto autoritário integrado pelos militares com o apoio de diferentes setores do empresariado, incluindo o segmento industrial representado, entre outras organizações, pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (Diniz, 2010). O suporte doutrinário-ideológico do desenvolvimentismo militarista tem por fundamento as formulações da Escola Superior de Guerra, a doutrina da Segurança Nacional, com ênfase na ideologia Brasil Grande Potência, cuja máxima enfatiza o binômio ordem-crescimento econômico. Tais diretrizes se expressam pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Do ponto de vista institucional, observou-se a expansão dos conselhos econômicos de estilo corporativista no interior do aparelho estatal, propiciando a diversificação dos canais de interlocução entre o setor público e o setor privado. O auge desta estratégia foi o Milagre Econômico (1968-1974), sob o governo do general Médici, quando o país cresceu a uma taxa anual de 10,1% ao ano, tendo a indústria alcançado o ritmo de crescimento de 12,2% ao ano⁵. O forte desempenho da economia coexistiria com alta concentração da renda, forte endividamento externo e altas taxas de inflação. Por outro lado, entre 1930 e início dos anos 1980, o Brasil havia realizado a construção de um parque industrial complexo e altamente diversificado, sendo o porte da industrialização um importante diferencial da economia brasileira em relação aos demais países latino-americanos. Ademais, entre 1960 e 1980, como salienta Barros de Castro (1993; 2011), a despeito da persistência da desigualdade na distribuição de renda, observou-se expressiva redução da incidência da pobreza no país. Sob tais aspectos, não se pode subestimar o legado da

industrialização substitutiva conduzida pelo Estado desenvolvimentista no Brasil⁶.

Entre 1975-1980, após as duas crises do petróleo (1973 e 1979) e do colapso do modelo de Bretton Woods, o modelo nacional-desenvolvimentista entra em declínio. Observa-se a erosão do pacto autoritário e o esgarçamento da aliança empresários-governos militares. Paralelamente, observa-se o avanço do movimento pela restauração da democracia, desencadeia-se, com o apoio dos empresários, a campanha contra a estatização da economia, ganhando espaço a ideologia privatista de forte conteúdo antiestatista.

Entre 1985-1989, apoiado por ampla coalizão política, o governo Sarney conclui a transição para a democracia. Assume o primeiro plano a configuração de uma agenda marcada por prioridades de natureza política: a elaboração da Constituição de 1988 e a instauração do Estado de Direito com ênfase nos direitos políticos e sociais. Evolui-se para um modelo de democracia competitiva e pluralista com alto grau de liberdade de organização e funcionamento dos partidos políticos.

Do ponto de vista econômico, entretanto, o governo fracassa em seus dois principais objetivos: conter a inflação e equacionar o problema da dívida externa. No que se refere ao modelo de capitalismo, observa-se a sobrevivência do ideário nacional-desenvolvimentista. Não se formara ainda um consenso acerca do esgotamento do antigo padrão de desenvolvimento e da necessidade de se articular um novo pacto em prol de uma estratégia mais afinada com os parâmetros de uma ordem mundial globalizada.

As décadas de 1980 e 1990 do século passado configuram o que Ricardo Bielschowsky e Mussi designaram por Era Pós-desenvolvimentista, cuja marca seria a *instabilidade macroeconômica inibidora*. Os autores ressaltam as circunstâncias que tomaram conta do debate brasileiro a partir do início dos anos oitenta, “quando se inicia a era da instabilidade macroeconômica que travou o crescimento e inibiu a reflexão sobre desenvolvimento econômico. Em seu lugar, prosperou a reflexão sobre as restrições ao crescimento” (Bielschowsky e Mussi, 2005:48). A sessão a seguir ilustra a reversão das diretrizes dominantes nas etapas anteriores e a introdução de novas prioridades na agenda pública brasileira.

A DÉCADA DE 1990: GLOBALIZAÇÃO E REDEFINIÇÃO DA AGENDA PÚBLICA

Como ressaltai em outros trabalhos⁷, os anos 1990 representaram um corte na trajetória do capitalismo brasileiro, cujo cerne seria a ruptura com o nacional-desenvolvimentismo. Tal ruptura, iniciada no início dos anos 1990 sob o governo Collor, radicalizou-se sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Este, sustentado por ampla coalizão de centro-direita, executa uma drástica redefinição da agenda pública, atribuindo prioridade absoluta ao binômio estabilização econômica e reformas estruturais. Programas como as privatizações, a abertura comercial, a liberalização dos fluxos financeiros, a disciplina fiscal, o refluxo do Estado são alçados ao primeiro plano⁸. Inspirando-se na matriz teórica da economia neoclássica e apoiando-se na hegemonia do neoliberalismo em escala mundial, o governo redireciona o país de forma a introduzir uma nova ordem centrada no primado do mercado. No que tange ao controle da inflação, em 1994, na qualidade de ministro da Fazenda do presidente Itamar Franco, Fernando Henrique, mediante a bem-sucedida execução do Plano Real, conseguiu neutralizar a alta inflação inercial, que desde os governos militares fragilizava a economia brasileira. A estabilidade econômica foi consolidada ao longo de seus dois mandatos presidenciais (1995-2003), tornando-se um valor incorporado ao ideário político de grande parte da população, indo além das divisões ideológicas.

Por outro lado, considerando-se o desempenho da economia em seu conjunto, os resultados foram medíocres: o período teve como característica o estancamento econômico, baixas taxas de crescimento (média de 2,7 a.a.), alto desemprego, queda da produção industrial e ampla desnacionalização da economia. No plano das ideias, predominou a reflexão sobre as restrições ao desenvolvimento, enfatizando-se, em contrapartida, as metas de disciplina fiscal e saneamento financeiro. Em consequência, a partir de final dos anos de 1990, surgem claros indícios de corrosão da coalizão neoliberal, observando-se uma insatisfação crescente com a incapacidade do governo de gerar o prometido dinamismo da economia e retomar o caminho do desenvolvimento⁹.

A PRIMEIRA DÉCADA DO NOVO MILÊNIO: O CONTEXTO INTERNACIONAL E OS PRINCIPAIS PONTOS DE INFLEXÃO

O período 2002-2008 notabilizou-se pelo fortalecimento do pensamento crítico e pela procura de uma redefinição de rumos no que se refere

às prioridades da agenda pública. Não por acaso, à luz da literatura acadêmica internacional, este novo momento passou a ser designado como o *Pós-Consenso de Washington*, dado o volume dos trabalhos e a notoriedade dos intelectuais que assumiram uma postura de questionamento da ortodoxia convencional. Ao mesmo tempo, em vários países latino-americanos, em especial no Brasil, a perspectiva pró-desenvolvimentista ganha progressivamente espaço e consistência teórico-metodológica.

Nesta linha de reflexão, no plano internacional, entre os economistas que assumiram papel de liderança, podemos destacar Ha-Joon Chang. Em seu já famoso livro, *Kicking away the Ladder* (2002), traduzido para o português pela editora Unesp, em 2003, Chang refuta um a um os argumentos, diagnósticos e recomendações que os países desenvolvidos e as instituições financeiras internacionais (IFIs) preconizaram, ao longo das décadas de 1980 e 1990, como fórmula indubitável para a adaptação dos países em desenvolvimento à nova ordem mundial¹⁰. Em trabalhos subsequentes, Chang retoma a crítica à perspectiva ortodoxa e à sua suposta eficácia como saída para os problemas experimentados pelos países menos desenvolvidos da América Latina e da África, em contraste com a estratégia independente adotada pelos países asiáticos dinâmicos, que não se submeteram ao receituário neoliberal¹¹.

No período acima referido, o pensamento hegemônico consagraria a estratégia neoliberal como via por excelência para se alcançar a modernidade e superar a crise econômico-financeira que atingira, com particular intensidade, os países da periferia do mundo capitalista. Estes sofreriam uma grande pressão para aderir às novas prioridades da agenda pública e para adotar uma série de “boas políticas” e “boas instituições” destinadas a promover o desenvolvimento econômico. Segundo essa óptica, “boas” seriam as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington (Williamson, 1990), figurando, entre elas, as políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização comercial e financeira, a privatização e a desregulamentação. Já as “boas instituições”, nas palavras de Chang, seriam aquelas inspiradas no modelo anglo-saxão, tais como uma burocracia moderna, obedecendo ao padrão gerencial, “uma governança empresarial transparente e orientada para o mercado, assim como um banco central politicamente independente” (Chang, 2003:12). Analisando, a partir de uma perspectiva histórica, as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países avançados, o autor conclui que estes não seriam o que são hoje se tives-

sem adotado as políticas e as instituições que recomendam agora às nações em desenvolvimento. Por outro lado, os países que aplicaram o receituário indicado pelo saber dominante não alcançaram os resultados propalados (Chang, 2003:230).

Cabe notar que, nos primeiros anos do novo milênio, este tipo de crítica não surge como voz isolada. Ao contrário, o debate internacional enriqueceu-se substancialmente com novas contribuições, ao longo dos últimos dez anos. A era das chamadas reformas orientadas para o mercado deixou de ser considerada inquestionável e a reflexão internacional alcançou um novo patamar, abandonando a uniformidade anterior e abrindo-se ao confronto de ideias e paradigmas. A agenda que se tornara hegemônica nos anos 1990 passou a ser objeto de crítica acirrada e consistente, transcendendo os limites doutrinários e ideológicos do pensamento de esquerda para alcançar projeção internacional através de uma produção volumosa de artigos e livros de autores de diferentes tendências, incluindo alguns intelectuais ligados ao *mainstream* econômico¹². Crítica similar já vinha sendo feita por intelectuais, políticos, sindicalistas e movimentos sociais dos países submetidos ao receituário neoliberal nos anos 1980 e 1990. Porém agora o questionamento ganha maior visibilidade política e ideológica. Teóricos de grande projeção internacional, ligados aos principais centros de produção mundial do conhecimento, como, entre outras, as universidades de Colúmbia, Cambridge e Harvard, colocam em xeque a visão da eficácia do mercado na alocação de recursos e na promoção do bem-estar coletivo dos países laboratórios das experiências neoliberais.

Este foi o caso de Joseph Stiglitz, economista-chefe e vice-presidente sênior do Banco Mundial (1997-2000), cujas conferências pronunciadas entre 1998 e 2000 foram compiladas por Chang em livro publicado em 2001, *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within*, destacando-se, além do tom crítico em relação à ortodoxia convencional, a ideia de que se há um consenso atualmente sobre que estratégias seriam as mais favoráveis para promover o desenvolvimento dos países mais pobres, é que não há consenso, exceto quanto à conclusão de que o *Consenso de Washington* não tem a resposta¹³.

Em outras palavras, não existe apenas um caminho e, por mais estreitas que sejam as margens de manobra, há sempre espaço para a criatividade na busca de alternativas próprias. Aos países em desenvolvimento cabe a responsabilidade de realizar suas escolhas, consultando

seus interesses e respeitando suas especificidades históricas e culturais.

No âmbito deste debate, o livro de Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, publicado nos Estados Unidos em 2002, foi também um fato marcante. Nele, o autor faz uma contundente crítica da forma de atuação das agências multilaterais na propagação das receitas liberais – ao longo das décadas de 1980 e 1990 – e da incorporação passiva deste receituário por parte de inúmeros países em desenvolvimento, destacando as consequências desastrosas de grande parte de tais experiências¹⁴.

Segundo esta diretriz, é exatamente o reconhecimento do teor multidimensional do processo de globalização, incluindo seus aspectos políticos, bem como a rejeição da visão determinista, economicista e idealizada predominante no passado recente, o que caracteriza a atual geração de interpretações sobre a globalização e seus impactos nas economias periféricas. Não menos relevantes são os aspectos ligados à geopolítica internacional e à governança global. Em contraposição, ao omitir, em nome de um conceito naturalizado de interdependência, a autonomia da dimensão política, os enfoques hegemônicos nas décadas de 80 e 90 do século passado trataram políticas de teor contraditório em seus efeitos, tais como a liberalização comercial e financeira, como aspectos consensuais de uma agenda supostamente inquestionável. Em seu livro mais recente, Stiglitz retoma o argumento dos efeitos perversos da falta de regulação dos mercados, ao analisar os impactos da crise mundial de 2008 (Stiglitz, 2010).

A primeira década do novo milênio apresenta-se, portanto, como um divisor de águas, produzindo um ambiente marcado pela controvérsia e pelo debate. Nesse sentido, comporta o conflito de paradigmas, em detrimento da aparente calma de certezas inabaláveis mais afinadas com o mundo dos dogmas do que com o terreno mais flexível e aberto à dúvida, característica da produção científica. Desta forma, o dissenso assume o primeiro plano e sobrepõe-se à platitude de ideias e convicções das décadas anteriores. É neste sentido que se pode falar no advento de uma fissura na comunidade epistêmica internacional, rede transnacional de conexões, envolvendo atores externos e internos, entre os quais se destacam elites econômicas, tecnocráticas, intelectuais e acadêmicas, que desempenham papel decisivo na difusão de conhecimentos em diferentes áreas do saber (Haas, 1997). Estamos, portanto, diante de um momento propício à reflexão e à busca de novas formula-

ções. Neste contexto, não deve ser motivo de estranhamento que se tenha estabelecido, entre os países emergentes, o acirramento do debate em torno de estratégias nacionais de desenvolvimento e de formas alternativas de inserção na ordem global. A interlocução acadêmica alcança maior alcance e profundidade, assumindo novos matizes e, sobretudo, maior força política¹⁵.

Em segundo lugar, para além da dimensão intelectual, as condições histórico-políticas revelaram-se igualmente favoráveis a posturas menos ortodoxas e mais receptivas à inovação. A partir do início do novo milênio, o cenário político latino-americano mudou substancialmente mediante um movimento de inflexão à esquerda por via eleitoral. Este fato, que fazia parte da experiência europeia desde fins do século XIX, constituía um dado novo nos marcos de um continente pouco afeito ao princípio da alternância do poder, caracterizado que foi por um processo histórico de instabilidade política e de recurso à intervenção militar para enfrentar eventuais crises de governabilidade. A ascensão de governos de esquerda e de centro-esquerda em países como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia, Uruguai e Chile, não foi fruto do acaso, senão que o reflexo da frustração generalizada diante dos fracos resultados da execução da agenda neoliberal. A despeito de sua heterogeneidade e de suas especificidades históricas e culturais, a emergência de tais governos expressou uma aspiração por mudança em busca de estratégias menos excludentes e mais igualitárias. Embora a grande imprensa, e mesmo diversos autores da área acadêmica insistam na utilização da já tão desgastada categoria de populismo para classificar os líderes desses movimentos, é inegável que a emergência dos novos governos deflagrou um debate em torno da necessidade de redefinição de prioridades da agenda pública para além da estabilização e da rigidez fiscal. Ascendem ao primeiro plano temas antes relativamente relegados. Entre tais temas, cabe destacar: a redução da exclusão social, o inconformismo diante de uma posição periférica na ordem internacional, a aspiração por transformações na geopolítica mundial, pela busca de autonomia e pelo reforço da integração regional, pela diversificação de parcerias e alianças, pela revitalização do debate sobre as reformas sociais, ou, ainda, pela defesa de novas formas de inserção no mercado internacional.

Fazendo um balanço das principais consequências teóricas do debate acima referido, cabe destacar seus impactos quanto à interpretação da

globalização, que podem se resumidos nos seis pontos abaixo enumerados:

1 – O fortalecimento da terceira geração de interpretações do processo de globalização com o advento da crítica ao determinismo economicista e a ênfase na visão contemporânea da natureza multidimensional daquele processo, com destaque para suas dimensões políticas, ideológicas e institucionais.

2 – A crítica da chamada perspectiva *globalista*, segundo a qual a interdependência financeira e produtiva dos países em escala internacional seria determinante do esvaziamento do papel dos Estados nacionais (Bresser-Pereira, 2010:80-81)¹⁶, levando, no limite, ao eclipse do Estado (Evans, 1997).

3 – O questionamento do pressuposto de que a implementação das reformas orientadas para o mercado conduziria à convergência das agendas públicas nacionais; ao contrário, o que se verificou foi a diversidade. Nessa linha de reflexão, observa-se a revalorização da literatura sobre variedades de capitalismo (Hall e Soskice, 2001; Amable, 2003). Esta refuta o argumento da uniformidade, oferecendo uma abordagem teórica alternativa à perspectiva da homogeneização na direção do modelo neoliberal. À luz dessa vertente, não há razão para se esperar a convergência em direção a sociedades, cuja economia seria regida pelas leis de mercado e seu funcionamento garantido pelo modelo institucional anglo-saxão.

4 – Ganha realce a visão de que não há um caminho único e inquestionável para definir as prioridades das agendas nacionais.

5 – Por mais estreitas que sejam as margens de manobra, há sempre espaço para a busca de alternativas próprias e para a execução das estratégias mais convenientes para os objetivos nacionais (Stiglitz, 2002; Rodrik, 2002a; 2002b; Chang, 2001; 2003; Bresser-Pereira, 2010).

6 – Invertendo o argumento de Margaret Thatcher hegemônico nos anos 1980, a chave do êxito das economias nacionais residiria não na busca de uniformidade, a partir de uma receita universal, mas no exercício da autonomia dos governos domésticos na consecução de seus objetivos.

Repensando o Desenvolvimento

A argumentação acima desenvolvida não pode desconsiderar um segundo ponto de inflexão no debate internacional. Trata-se da reflexão acadêmica que levaria à redefinição do conceito de desenvolvimento.

Sob esse aspecto, vale lembrar a contribuição de Amartya Sen em dois de seus mais conhecidos livros: *Sobre Ética e Economia* (1999) e *Desenvolvimento como Liberdade*, (2002). Nesses dois livros, o autor rompe com uma visão unidimensional da economia, ao enfatizar a dimensão ética e política de problemas econômicos prementes de nosso tempo, colocando em xeque a concepção convencional de desenvolvimento. As visões mais restritas de desenvolvimento – como crescimento do PIB, aprofundamento da industrialização ou expansão das exportações – passam ao largo da importante concepção de que liberdades substantivas, como a liberdade de participação política, a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Segundo Sen, desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os cidadãos de um país. Como tal requer, antes de tudo, que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como a tirania e a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a negligência de oferta de serviços públicos essenciais e a insegurança econômica, política e social. O crescimento econômico é, sim, um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Entretanto, é condição necessária, mas não suficiente. Desta forma, a contribuição do crescimento econômico tem que ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também pela expansão dos serviços sociais que o crescimento pode viabilizar (Sen, 1999, especialmente Cap. 2). Trata-se, portanto, de utilizar a dimensão do crescimento a serviço da consecução de metas coletivas, tarefa que, por sua vez, transcende o livre jogo das forças do mercado¹⁷. Nessa perspectiva, o objetivo do desenvolvimento é, antes de tudo, a construção do bem-estar coletivo, o que implica compatibilizar as metas da satisfação individual e a da justiça coletiva.

Os desafios éticos, sobretudo aqueles ligados à equidade, passam, portanto, para o centro do debate sobre o desenvolvimento. Este tipo de concepção abrangente do desenvolvimento refletiu-se na adoção pela

ONU do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medir o grau de avanço alcançado pelos diferentes países do mundo¹⁸.

A estas dimensões incorpora-se, posteriormente, a não menos importante questão da sustentabilidade. A ação dos movimentos ambientalistas em âmbito mundial e o êxito da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo em agosto de 2002, foram certamente fundamentais para incluir essa nova dimensão no conceito de desenvolvimento.

Cabe finalmente ressaltar que a noção contemporânea implica considerar os diferentes componentes da visão abrangente aqui enfatizada como aspectos indissociáveis da nova concepção de desenvolvimento, o que requer uma nova agenda de políticas públicas voltada para a consecução desse conjunto de metas coletivas. Tais metas, por sua vez, necessitam de um aparato institucional adequado e de mecanismos de governança capazes de fortalecer as capacidades de implementação e de coordenação do Estado.

Reformulando a Visão do Estado

Estas considerações nos remetem ao terceiro ponto de inflexão na produção acadêmica internacional que diz respeito ao resgate da relevância do papel do Estado no atual estágio da globalização. Sob esse aspecto, sobressai a contribuição de autores como Weiss (1998; 2003), Evans (1995; 2002; 2007) e Schmidt (2006; 2009). A partir de um balanço desta literatura é possível destacar alguns pontos importantes para nossa reflexão.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar a crítica do pressuposto da ineficiência intrínseca do Estado. Refiro-me à visão tipicamente liberal de que o Estado intervencionista tenderia necessariamente a estimular a prática do *rent seeking*, gerando corrupção e dilapidação dos recursos públicos. Nesse sentido, o Estado se transformaria em campo propício para a apropriação do público pelo privado, solo fértil, enfim, para a difusão das práticas de instrumentalizar o Estado para a busca de rendas, em que sobressai a figura do burocrata típico – maximizador do interesse próprio. Segundo esta perspectiva, o antídoto seria naturalmente o Estado mínimo, meta da visão liberal ortodoxa.

Em segundo lugar, deve-se mencionar a reafirmação e o revigoramento da vertente analítica das variedades de capitalismo, numa linha que

resgata a relevância do Estado associada à dimensão externa relativa à inserção das economias nacionais no mercado mundial (Schmidt, 2006). Sob essa ótica, faz sentido falar em estratégias diferenciadas de desenvolvimento, descartada pela perspectiva *globalista*. A ênfase se desloca para a importância da coordenação estatal para administrar de maneira equilibrada o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais no contexto atual do capitalismo crescentemente globalizado. Trata-se de utilizar a abordagem das variedades de capitalismos como recurso heurístico para entender o ambiente institucional mais amplo no qual se dá a interação entre os atores fundamentais da ordem capitalista, produzindo a diversidade de rotas para alcançar o desenvolvimento. Ou ainda para avaliar os fundamentos institucionais das diferenças nacionais no interior do sistema capitalista. Tais considerações nos levam à rejeição da monocultura institucional nos termos salientados por Evans (2003). E mais ainda, as relações Estado-sociedade não podem permanecer restritas às relações com as elites capitalistas. É preciso efetivamente democratizar o acesso aos centros de poder e deixar de lado a visão minimalista da política a qual acompanhou a visão minimalista do Estado, no auge da primazia do pensamento neoliberal (Evans, 2002).

Em terceiro lugar, considerando a dimensão política, cabe estabelecer a distinção de fronteiras teóricas entre regime político (democracia, regime autoritário), por um lado, e natureza do Estado, por outro. Essa linha de pensamento permite realizar a crítica ao pressuposto de que quanto mais sólida a democracia, maior a capacidade do Estado. Trata-se de processos interligados, porém distintos. Em outros termos, a democracia não se traduz automaticamente em maior capacidade do Estado. Pode haver e ocorre com frequência um descompasso entre, por um lado, o robustecimento da democracia e, por outro, a debilidade do Estado como instituição pública capaz de prover e universalizar o acesso a bens públicos essenciais, nas áreas de segurança, saúde, educação e saneamento básico, traduzindo-se em baixo poder infraestrutural do Estado no sentido de Michael Mann (1986)¹⁹. Em seu percurso histórico, o Estado brasileiro apresenta um déficit em termos de seu poder infraestrutural, traço que se agravou durante a primazia da agenda neoliberal nos anos 1990. Segundo Mann, poder infraestrutural é a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões, abarcando, em seu âmbito de ação, todo o território nacional e os diferentes segmentos de sua população. Requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universal-

mente toda a sociedade civil, de modo a que as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos. Logística significa para Mann a existência de técnicas e recursos que permitam ao Estado penetrar na sociedade e exercer o seu poder, reforçando a capacidade de formulação e implementação de políticas. Traduz-se, enfim, pelo alcance territorial da ação do Estado. Portanto, pode-se dizer que modernizar o Estado implica o aumento de seu poder infraestrutural²⁰, o que é indispensável para viabilizar a concepção multidimensional do desenvolvimento, indo além dos indicadores econômicos e abarcando de forma interligada as dimensões da equidade, ética e sustentabilidade.

De uma perspectiva histórica, importante lacuna manifestou-se ainda na dificuldade revelada pelo aparato estatal em garantir a eficácia de seus ordenamentos legais. Deste ponto de vista, ganha realce, no contexto latino-americano, a questão da baixa efetividade da lei. Esta se estende de forma bastante irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre os diferentes segmentos da população, resultando um amplo contingente que se situa fora da cobertura legal e jurídica proporcionada pelo Estado (O'Donnell, 1993; 1998; 1999 e 2002). Aqui o que há é omissão do poder público. Regiões inteiras escapam do controle do Estado, situando-se fora de seu raio de ação, gerando-se de fato uma situação de *hobbesianismo social* (Santos, 1992 e 1993; Reis, 2001). Sob esse aspecto, cabe insistir, não há excesso de Estado, senão que uma grande lacuna a ser preenchida²¹.

Segue, portanto, tendo atualidade a discussão sobre o papel do Estado. Porém, esse debate para ser eficaz deve concentrar-se não mais na questão do grau de intervenção do Estado, senão que no tipo e qualidade da intervenção. Tal perspectiva se contrapõe às análises de primeira e segunda geração relativas à globalização, as quais a concebiam como um processo inexorável, postulando a abertura indiscriminada, o retraimento do Estado e a adesão incondicional à lógica do mercado financeiro internacional. Este caminho seria insistentemente apontado como o mais adequado para o êxito dos países em desenvolvimento. Quanto a essa questão, no atual estágio da produção internacional, também se abandonou a ortodoxia convencional, ascendendo ao primeiro plano o pensamento crítico. Neste ponto da argumentação, caberia uma pergunta. Em que medida a crise internacional, desencadeada a partir de setembro de 2008, não teria alterado esse quadro? Certamente alterou! Mas do ponto de vista que me interessa aqui salientar, a

crise vem produzindo efeitos que acentuam as tendências anteriormente referidas.

Como é sabido, as conjunturas de crise criam incentivos ao debate e à revisão de paradigmas. Muitas certezas e posições arraigadas são profundamente questionadas, abalando-se os alicerces de antigas convicções. Este argumento está desenvolvido de forma convincente no conhecido livro de Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times* (1986), no qual o autor analisa vários exemplos históricos, contrapondo os tempos de bonança, em que se anula a propensão a refutar e a desafiar, aos tempos de crise, quando se acirra a busca de novas ideias e novos caminhos²².

Considerando-se, portanto, a atual conjuntura crítica, é possível admitir que o processo de crise que atingiu a todos os países do mundo poderá acentuar a tendência assinalada a se repensarem modelos de ação, a formular novos pacotes de políticas públicas, voltadas não apenas para o enfrentamento da crise, a curto prazo, mas também para definir rumos para o futuro. Torna-se historicamente descartada a possibilidade de olhar para trás em busca de orientação. Isto porque ficou claro, no decorrer desse processo, que não há volta ao passado, que não há como buscar, no passado, a inspiração para o enfrentamento das questões e dos desafios do presente. Torna-se imperativo pensar o futuro mediante novas ferramentas e novos recursos analíticos. Ademais, o Estado volta a ocupar o centro dos acontecimentos em função de sua relevância para corrigir os desmandos do mercado.

A Contribuição dos Economistas Brasileiros e o Alargamento do Debate sobre Desenvolvimento na Primeira Década do Novo Milênio

Como ressaltado anteriormente, fatores externos e internos combinaram-se para produzir mudanças de vulto. Portanto, não podem ser desconsiderados os pontos de inflexão que se verificaram na trajetória dos países latino-americanos entre fins do século passado e o início do novo milênio. Aqui interessa-nos focalizar especificamente o caso brasileiro.

Um primeiro ponto de inflexão relevante para os fins da análise empreendida neste texto refere-se à ruptura do consenso em que se sustentava a agenda neoliberal implementada durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A dissidência se desdobra entre 1998 e 2002, iniciando-se, portanto, no final do primeiro mandato do presidente Cardo-

so. O segundo mandato (1999-2003) transcorreu sob crescente perda de popularidade. O resultado foi a corrosão do consenso em torno da estabilidade econômica e do ajuste fiscal como prioridades absolutas da agenda pública. Difunde-se a percepção de que as políticas neoliberais tiveram um alto custo social, gerando efeitos perversos de grande impacto, como os altos índices de desemprego, a recessão, a redução do mercado formal de trabalho (eliminação de cerca de dois milhões de empregos formais na indústria) e a destruição do já precário sistema de proteção social ligado ao padrão anterior.

A execução do programa de reformas orientadas para o mercado, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, alcançou, como foi ressaltado, uma grande amplitude em relação ao impulso inicial dado por Fernando Collor, radicalizando-se, em consequência, o corte com o passado. Tem início uma fase de intensa desconstrução legal e institucional, que abria o caminho para a refundação do Estado e da sociedade, de acordo com os novos parâmetros consagrados pelo *mainstream* internacional. Em consequência tornou-se anacrônica qualquer perspectiva de regresso ao passado, sobretudo no que se refere ao modelo nacional-desenvolvimentista²³.

No decorrer do processo de reestruturação produtiva que se verificou, uma parte expressiva do empresariado nacional foi duramente atingida, o que se manifestou pelo grande número de falências e concordatas, levando inclusive ao desaparecimento de empresas emblemáticas do período desenvolvimentista. Por outro lado, o segmento que se expandiu viu fortalecer-se sua posição aprofundando seus vínculos com o setor transnacional. Para este segmento, o futuro estaria naturalmente atrelado ao êxito da estratégia dominante. Entretanto, a incapacidade do governo de romper com as amarras da estagnação e da vulnerabilidade externa da economia terminariam por abalar a confiabilidade daquela estratégia até mesmo junto a alguns dos novos grupos empresariais, aumentando a margem de descontentamento. Assim, aprofunda-se a fissura na classe empresarial. Seu segmento mais crítico seria liderado pelo IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), dirigido pelo empresário Eugenio Staub, e pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), sob a direção de Horácio Láfer Piva, jovem empresário do grupo Klabin, que advoga uma postura de distanciamento e independência em relação ao governo Fernando Henrique. Desta forma, deve-se ressaltar o papel ativo de setores do empresariado industrial na criação de um clima de oposição à

visão liberal ortodoxa, somando-se aos demais segmentos da sociedade civil em sua postura de questionamento²⁴.

Verifica-se a partir de então uma forte demanda por um projeto de desenvolvimento sustentado como condição para a saída do impasse em que se encontrava o país, prisioneiro do falso dilema estabilização x desenvolvimento. A ênfase se desloca para temas como a retomada do crescimento econômico e políticas de geração de emprego. Persiste a defesa de uma política firme de estabilização, porém como âncora de um programa de desenvolvimento mais equitativo, abrindo espaço para políticas de combate à desigualdade e à exclusão social. Observa-se gradualmente a formação de uma nova coalizão política e de um novo consenso em torno do imperativo de uma inflexão na política macroeconômica, tendo em vista a inclusão de novas prioridades na agenda pública: crescimento econômico e geração de emprego, associados à formulação de uma nova estratégia de inserção internacional, metas crescentemente percebidas como interdependentes de acordo com as novas diretrizes. Nesse contexto, a vitória de Lula nas eleições de 2002 expressou a insatisfação e as aspirações por mudanças por parte da maioria da população brasileira.

Um segundo importante ponto de inflexão refere-se à crescente produção crítica tanto dos fundamentos e limitações do padrão nacional-desenvolvimentista, quanto do paradigma neoliberal, no âmbito das análises econômicas da intelectualidade brasileira, fato que se tornou marcante entre 2002 e 2010. Tal reflexão extrapola as fronteiras nacionais e alarga a discussão no campo acadêmico internacional.

É nesse contexto que se retoma, no Brasil, de forma particularmente contundente, o interesse pela discussão de novas estratégias de desenvolvimento como alternativa quer ao pensamento ortodoxo convencional, quer ao antigo nacional-desenvolvimentismo. Dentro deste esforço de busca de novos caminhos, afirma-se o chamado novo desenvolvimentismo que tem, entre seus principais representantes, os economistas Luiz Carlos Bresser-Pereira, João Sicsù, Luiz Fernando de Paula, Renaut Michel, ao lado de alguns economistas da Unicamp, como Luiz Gonzaga Beluzzo e Daniela Prates. Ricardo Bielschowsky (escritório brasileiro da CEPAL) discute a viabilidade da rota de desenvolvimento puxada pelo fortalecimento do mercado interno de consumo de massas. Paralelamente, tomando como referência a literatura internacional, sobretudo de origem francesa, focalizando as convenções

de desenvolvimento, devem ser ressaltados os textos de Fábio Erber, que aplica tal perspectiva à análise do governo Lula (2003-2010).

A REABERTURA DO DEBATE SOBRE MODELOS ALTERNATIVOS E A ASCENSÃO DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

A primeira referência à urgência de se formular um novo modelo de desenvolvimento – utilizando o termo novo desenvolvimentismo – de maneira a adequar o Brasil à nova ordem mundial aparece no último capítulo da 5ª edição do livro de Bresser-Pereira *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, publicado em 2003²⁵. Em dois artigos escritos em associação com Yoshiaki Nakano (2002; 2003), ganhou vulto a crítica sistemática à ortodoxia convencional, com destaque para as políticas de juros altos e metas de inflação, a relação entre a proposta convencional e a semiestagnação do país e, finalmente, o questionamento do chamado populismo cambial. Este se manifestaria pela *doença holandesa* (sobrevalorização da taxa de câmbio), implicando a tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio, com graves prejuízos para a indústria doméstica.

Entre 2005 e 2010²⁶, através de vários artigos, Bresser-Pereira aprofunda seu argumento, distinguindo o novo desenvolvimentismo do nacional-desenvolvimentismo, refutando, neste último, o papel do Estado na geração de poupança forçada, no recurso permanente à política protecionista para expandir a industrialização, bem como a complacência com a inflação e com o déficit público crônico como forma de garantir taxas elevadas de crescimento. Em contraposição, o novo desenvolvimentismo defende o equilíbrio fiscal, sem ficar limitado ao mercado interno, favorece as exportações sem abdicar de políticas industriais aplicadas criteriosamente. Em contraste com a ortodoxia convencional (que não tem uma estratégia de desenvolvimento), o novo desenvolvimentismo preconiza uma política macroeconômica distinta: o ajuste fiscal não visa apenas garantir superávit primário, mas uma poupança pública positiva e implica não exclusivamente a redução das despesas correntes, mas também da taxa de juros; o Banco Central não tem apenas um mandato, conter a inflação mediante um único instrumento – taxas de juros em níveis altos – mas também administrar o câmbio (em contraposição à plena flutuação cambial), além de monitorar o nível de emprego, mediante a compra de reservas ou o controle à entrada de capitais. Ademais, na medida em que a ortodoxia convencional preconiza reformas para fortalecer o mercado e reduzir o Estado, configura-se uma articulação de efeitos deletérios para projetos de longo prazo.

Estes últimos são, ao contrário, fundamentais para o novo desenvolvimentismo.

Por outro lado, o novo desenvolvimentismo pretende fortalecer simultaneamente o Estado e o mercado. Atribui papel relevante ao Estado no investimento e na política industrial, visa alcançar o crescimento com investimento e poupança interna, valoriza o mercado interno e as exportações, refutando fortemente a prática de financiar investimento com poupança externa típica da ortodoxia convencional (Bresser-Pereira, 2007:90-93). Embora o novo desenvolvimentismo não tenha sido ainda plenamente aplicado na América Latina, o autor afirma que seus preceitos foram seguidos pelos países dinâmicos da Ásia. Por fim, em artigo mais recente em parceria com Paulo Gala, Bresser-Pereira formula as bases do que seria a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.

Este aspecto, segundo os autores, pode ser considerado um segundo momento da teoria estruturalista latino-americana uma vez que preserva a ideia de que o desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural, que pressupõe inovação nos setores já explorados e transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* e salários médios cada vez mais elevados. Para ser bem-sucedido na competição internacional, cada país deve ter sua estratégia nacional de desenvolvimento – a instituição fundamental para estimular o investimento e a poupança nacional. O êxito desta estratégia, por sua vez, depende da neutralização de duas tendências negativas, a *doença holandesa*, que prejudica a competitividade das empresas nacionais nos mercados externos, e a tendência da taxa de salários a crescer menos do que a produtividade, o que limita a demanda originada no mercado interno (Bresser-Pereira e Gala, 2010). Em síntese, enquanto o tripé ortodoxo está constituído por taxa de juros elevada, taxa de câmbio sobrepiciada e Estado mínimo, o tripé novo-desenvolvimentista baseia-se em taxa de juros baixa, taxa de câmbio de equilíbrio de forma a garantir competitividade às empresas industriais de alta tecnologia e papel estratégico para o Estado.

A contribuição de Bresser-Pereira alcança um novo patamar ao publicar, inicialmente na França e depois no Brasil, o livro *Globalização e Competição*, no qual refina o argumento teórico-conceitual e alarga a análise comparativa aprofundando o estudo de outros países latino-americanos e dos países asiáticos dinâmicos, dando definitivamente

te à sua reflexão sobre o novo desenvolvimentismo um escopo transnacional²⁷. Desta forma, o pensamento latino-americano projeta-se para fora do continente e conquista uma nova posição no debate sobre uma nova estratégia de desenvolvimento. Os três pilares anteriormente descritos – a garantia do desenvolvimento graças à poupança nacional, a utilização de um regime de câmbio competitivo que favoreça o crescimento nacional e a autonomia do Estado no sentido da manutenção de uma política fiscal rigorosa (sem complacência com o desequilíbrio fiscal e a inflação) – são combinados de modo idiossincrático por cada país. Em outros termos, torna-se imperativo considerar a trajetória histórica e as escolhas políticas de seus governantes (Bresser-Pereira, 2010:86-104).

Nesta mesma direção de formular uma estratégia alternativa de desenvolvimento para o Brasil situa-se a publicação, em 2005, do livro organizado pelos economistas João Sicsù, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel *Novo-Desenvolvimentismo*, contando com a participação de expressivo número de autores, abordando distintos aspectos de política econômica, desde a macroeconomia, até emprego, renda, trabalho e desenvolvimento tecnológico²⁸.

Na Introdução, depois ampliada e publicada sob a forma de artigo na *Revista de Economia Política* (2007), os organizadores definem sua visão do novo desenvolvimentismo: “uma estratégia nacional de desenvolvimento, alternativa ao projeto neoliberal, que compatibilize crescimento sustentado com equidade social”²⁹. Argumentam que o novo desenvolvimentismo tem diversas origens teóricas, entre as quais a visão de Keynes e de Polanyi, bem como de economistas keynesianos contemporâneos, de que existe uma complementaridade entre Estado e mercado, além da corrente cepalina neoestruturalista, com sua ênfase na associação entre crescimento econômico e melhoria da distribuição de renda.

À semelhança de Bresser-Pereira, rejeitam as visões extremas pró-mercado ou pró-Estado, preconizando o fortalecimento do Estado e do mercado como condição necessária para garantir crescimento sustentado a taxas elevadas, por sua vez, fator indispensável para a redução da desigualdade social. Segundo os autores, ademais, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas conforme o caso. As primeiras teriam um caráter defensivo, reduzindo a probabilidade de crises

cambiais. As segundas seriam aquelas medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos. As políticas industrial e de comércio exterior devem ser utilizadas para estimular a competitividade da indústria nacional e melhorar a inserção do país no comércio internacional. No que se refere à globalização, convergindo com Bresser-Pereira, os autores defendem a abertura externa, sem abrir mão da primazia do interesse nacional. Haveria, portanto, uma estreita articulação entre Estado forte, mercado forte e redução da vulnerabilidade externa. Em contraposição ao antigo nacional-desenvolvimentismo, o novo desenvolvimentismo não admite o Estado-empresário, nem a utilização indiscriminada e incondicional do protecionismo do mercado interno nos moldes do passado.

Por outro lado, dando maior destaque à dimensão social, Sicsù, de Paula e Michel insistem no papel do Estado na redistribuição de renda, ressaltando a importância de implantar um sistema tributário progressivo para reduzir as desigualdades de renda e de riqueza. Esta seria uma reforma essencial, ainda que dentro dos limites de uma economia de mercado (2007:513-14). Ademais, os autores defendem políticas de desenvolvimento do capital humano através do fortalecimento e melhoria da educação pública, aspecto indispensável para a ascensão do país no contexto internacional. Finalmente, salientam que “o desenvolvimento de um país é um processo idiossincrático e, portanto, de certa forma, não reprodutível. Não há um único modelo a ser seguido e, sim, inúmeras possibilidades e combinações” (2007:516). Um dos fatores-chave do processo de *catching-up*, concluem, é o governo saber extrair vantagens das oportunidades criadas pelo momento histórico em que se vive.

Entre os economistas do escritório brasileiro da CEPAL, vale destacar a contribuição de Ricardo Bielschowsky. Este apresenta, em comum com os autores analisados até aqui, a noção de que, no terceiro milênio, abre-se uma nova fase, que exige por parte dos países latino-americanos em geral e do Brasil em particular a busca de um caminho alternativo em relação tanto ao nacional-desenvolvimentismo, quanto ao neoliberalismo. Trata-se de criar uma nova estratégia, na qual o Estado teria um papel importante a desempenhar na condução da economia. Presente também está a ideia da necessidade de compatibilizar crescimento com redistribuição de renda.

Por outro lado, a visão de Bielschowsky enfatiza a relevância de se aproveitar o grande potencial do mercado interno, de forma a fazer com que os ganhos de escala e produtividade de uma produção de consumo de massas resultem em maiores salários, gerando um ciclo virtuoso de crescimento. Recupera ainda a ideia de planejamento no sentido de um esforço de coordenação e articulação dos interesses públicos e privados tendo em vista minorar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento e elevar o investimento público e privado. Observa-se, enfim, a ênfase numa estratégia calcada na expansão das exportações (*commodities* e bens industriais), ao lado da criação de um mercado interno de consumo de massas para romper com a articulação destrutiva entre estabilização, rigidez fiscal, juros altos e estagnação. A potencialidade desta via de desenvolvimento foi pela primeira vez explicitada analiticamente pelo economista Antonio Barros de Castro, em seminário para a elaboração do plano estratégico do Banco do Brasil, realizado em Brasília em 1989, ocasião em que Barros de Castro apresentou um trabalho denominado “Consumo de Massas e Retomada do Crescimento, sugestões para uma estratégia”. Neste texto, Castro ressalta que a estratégia de retomada do crescimento (crescimento agora de um novo tipo) impulsionada pela expansão do mercado de consumo de massas no Brasil – processo este interrompido na década de 1980 – tinha condições de concretizar-se, desde que o desenvolvimento readquirisse prioridade na agenda governamental (Barros de Castro, 2011). Este argumento é retomado por Bielschowsky ao privilegiar o modelo em que o crescimento tem na formação e expansão do mercado interno de consumo de massas o seu elemento propulsor, sem, contudo, desconsiderar a meta da inserção externa competitiva. Entretanto, Bielschowsky ressalva que ainda não se tem no país um modelo hegemônico. Segundo o autor, para que se forme um acordo nacional e se consolide um novo paradigma desenvolvimentista impõe-se crescer de forma contínua por vários anos³⁰, rompendo com a prática de breves surtos de crescimento seguidos de estagnação. Cabe ressaltar que essa agenda de desenvolvimento foi apresentada na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, integrando um conjunto de ideias sustentadas pela coalizão que deu suporte à campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República.

A consolidação do movimento intelectual em prol de uma nova estratégia de desenvolvimento, buscando realçar os pontos de convergên-

cia entre os vários autores, ocorreu por ocasião de um seminário internacional realizado em São Paulo nos dias 24 e 25 de maio de 2010, na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Nesse encontro, economistas não só do Brasil, como também de universidades estrangeiras, de tradição predominantemente keynesiana e estruturalista, reúnem-se para discutir as dez teses sobre o novo desenvolvimentismo. Este nome que “alguns deles já vinham utilizando há alguns anos para descrever a estratégia nacional de desenvolvimento que países de renda média têm adotado ou deveriam adotar para promover seu desenvolvimento econômico e atingir o nível de renda dos países mais ricos” adquire maior visibilidade e projeção. A reunião fez parte do projeto “Crescimento com Estabilidade Financeira e Novo Desenvolvimentismo”, financiado pela Fundação Ford. Parte-se do reconhecimento do fracasso do Consenso de Washington em promover o desenvolvimento econômico da América Latina e da constatação dos efeitos da “grande crise financeira de 2008 que mostrou ao mundo os limites e perigos envolvidos na globalização e desregulamentação financeira”³¹.

As dez teses resumem os principais argumentos que foram analisados ao longo deste texto, entre os quais alguns devem ser destacados. O desenvolvimento econômico é um processo estrutural, cujo objetivo central é promover o pleno emprego; o mercado é o locus privilegiado desse processo, mas o Estado desempenha um papel estratégico em prover o arcabouço institucional que sustente esse processo estrutural; no contexto da globalização, o desenvolvimento econômico requer uma estratégia nacional de desenvolvimento; os maiores gargalos para o crescimento situam-se no lado da demanda; nos países em desenvolvimento, existem adicionalmente duas tendências estruturais que limitam a demanda e o investimento: a tendência para os salários crescerem abaixo da taxa de crescimento da produtividade e a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio real e/ou nominal; a *doença holandesa* pode ser caracterizada como uma permanente sobrevalorização da moeda doméstica; o desenvolvimento econômico deve ser financiado primordialmente com poupança doméstica; a necessidade do governo assegurar uma relação de longo prazo estável entre dívida pública e o PIB e uma taxa real de câmbio que busque neutralizar os efeitos adversos da doença holandesa sobre o setor manufatureiro doméstico e, finalmente, para atingir o desenvolvimento econômico de longo prazo, deve-se priorizar o pleno emprego, garantindo-se ao mesmo tempo a estabilidade de preços e financeira.

Entre os subscritores originais do documento encontram-se Luiz Carlos Bresser-Pereira, Luiz Fernando de Paula, Luiz Gonzaga Belluzzo, Luciano Coutinho, Daniela Prates, Leonardo Burlamaqui, Ricardo Carneiro, Ricardo Bielschowsky, além de outros nomes do cenário acadêmico internacional, como Há-Joon Chang, Robert Boyer, José Antônio Ocampo, Adam Przeworski, Robert Wade, Evelyne Huber e Linda Weiss³².

CONVENÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E GOVERNO LULA

Os textos de Fábio Erber aqui examinados partem do conceito de convenção de desenvolvimento³³. Trata-se de uma perspectiva que vai além da ideia de estratégias de desenvolvimento, já que tem por fundamento o princípio epistemológico de que a Economia é ontologicamente Política (Erber, 2009:2). Um de seus propósitos é contribuir para a discussão dos interesses econômicos que estão subjacentes a teorias e procedimentos recomendados para o desenvolvimento. Busca-se, assim, politizar o debate, já que os conflitos não são apenas considerados como fenômenos de ordem técnica. O interesse do autor está voltado para o caso brasileiro, mais especificamente os dois mandatos do presidente Lula.

O objetivo é, pois, a análise do processo de desenvolvimento brasileiro contemporâneo, processo que, ao contrário de crescimento, implica transformações estruturais. Por suas características, o processo de desenvolvimento traz aos atores sociais uma incerteza substantiva, a qual não pode ser eliminada pela busca de mais informações e implica problemas de coordenação entre os atores. É para lidar com os problemas de incerteza e coordenação que as sociedades utilizam as instituições – “as regras do jogo”. Como salienta o autor, nos planos cognitivo e comportamental estas regras estão estruturadas por convenções³⁴. Envolvem metáforas que definem os problemas e sugerem soluções possíveis, hierarquizam prioridades, especificam agendas positivas e negativas, assim como regras e regulamentos adequados às diferentes situações. O poder destas regras é substancialmente aumentado se elas obtêm coerência através de uma metáfora histórica – uma teoria que explica como o presente surgiu do passado e como será o futuro se essas regras forem seguidas (uma teleologia). Esse conjunto de regras, as agendas positivas e negativas geradas a partir da teleologia subjacente constituem uma convenção – uma representação coletiva que estrutura as expectativas e o comportamento individual. Uma convenção en-

volve conhecimentos codificados (que se traduzem em regras formais de conduta, frequentemente expressas na forma de leis, ou regras dotadas de um poder coator externo – o Estado) e tácitos (normalmente expressos por regras informais, em que a força de coação reside na aprovação do grupo).

Resumindo, o autor salienta que as convenções de desenvolvimento constituem dispositivos de identificação e solução de problemas (Erber, 2009:6). Embora sejam sempre apresentadas como “projetos nacionais” voltados para o “bem comum”, refletem, na verdade, a distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade, num determinado momento histórico. Embora, em princípio, seu escopo devesse incorporar também as aspirações dos grupos emergentes, fora do bloco de poder, em sociedades complexas, em que existem diversos interesses conflitantes, nenhuma convenção de desenvolvimento consegue acomodar a todos. Assim, existem sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia.

Tal competição entre convenções, o autor adverte, caracteriza a história do desenvolvimento brasileiro, desde os anos 1930 até a primeira década do 3º milênio, marcada pelos dois mandatos do presidente Lula. Assim, durante a hegemonia do nacional-desenvolvimentismo, esta convenção jamais deixou de ser contestada pela convenção liberal. Durante a hegemonia do neoliberalismo, nos dois períodos de Cardoso, em diferentes momentos aguçou-se o conflito entre neoliberais e neodesenvolvimentistas. De forma similar, esta competição encontra-se exacerbada no governo Lula, sem que se verificasse o surgimento de uma convenção alternativa capaz de assumir a hegemonia tanto na esfera internacional, como no contexto interno, embora a recente crise internacional (2008-2009) tenha aprofundado a perda de credibilidade da visão neoliberal. Esta, porém, ressalta o autor, não saiu de cena.

A partir de tais considerações teóricas e conceituais, Erber analisa as duas convenções em competição durante os dois mandatos do presidente Lula: a convenção institucionalista restrita e a convenção neodesenvolvimentista, presentes desde o primeiro mandato, embora o embate entre ambas tenha se tornado mais intenso no segundo período (2007-2010).

A convenção institucionalista restrita (ancorada no Ministério da Fazenda e Banco Central, notadamente no primeiro mandato Lula) ba-

seia-se na teoria neoclássica, enriquecida pelos aportes da Nova Economia Institucional, de acordo com a perspectiva de North (1990). Tem como alvo o estabelecimento de normas e organizações que garantam o funcionamento adequado dos mercados, de forma que estes cumpram suas funções de alocar recursos do modo mais produtivo, gerando poupanças, investimento e, em consequência, crescimento econômico. Quanto mais eficientes os mercados, maior será a probabilidade do crescimento. Considerando a dimensão internacional dos mercados, a abertura da economia em termos comerciais, financeiros e de investimento é essencial. A inovação, tecnológica e institucional, é vista como o motor do desenvolvimento. No caso do Brasil, o Estado deve ter um papel ativo no fomento da inovação. Estabilidade econômica, metas fiscais e de inflação, flexibilização da taxa de câmbio seriam o cerne desta convenção, que teria no Banco Central, dotado ampla autonomia operacional, no Conselho Monetário Nacional e no Copom (Comitê de Política Monetária) as agências governamentais responsáveis pela consecução de suas metas. No regime de metas de inflação em que o Banco Central tem, nominalmente, apenas autonomia operacional, o Banco recebe as metas de uma autoridade (o CMN) e tem a incumbência de executá-las, de acordo com o modelo principal-agente. Entretanto, no caso brasileiro, a separação entre fixação e execução (principal e agente) tornou-se muito tênue, uma vez que o presidente do Banco Central tem assento no Conselho Monetário Nacional, ao lado dos ministros da Fazenda e do Planejamento, tendo um peso decisivo nas decisões tomadas. Em termos concretos, o tripé da política macroeconômica traduziu-se em altas taxas de juros, câmbio sobrevalorizado e a prevalência de metas de superávit primário suficientes para estabilizar e eventualmente diminuir a relação dívida/PIB.

Esta convenção, garantida sobretudo pela centralidade do Banco Central, ter-se-ia apoiado numa aliança conservadora, formada pelo setor financeiro, investidores institucionais, como os fundos de pensão, companhias de seguro, produtores e exportadores de *commodities*, entre outros. Engloba, portanto, uma ampla constelação de interesses, estruturada, ao longo do tempo, em torno da associação juros altos/câmbio valorizado/política fiscal restritiva, que estabeleceu uma convenção de que tais elementos seriam imprescindíveis ao desenvolvimento do país. Por outro lado, esta coalizão obstaculiza mudanças estruturais que alterem a distribuição de riqueza e renda, tal como uma reforma tributária menos regressiva.

Coexistindo com a convenção institucionalista restrita, porém numa posição subordinada, o autor identifica outra convenção a qual chama de neodesenvolvimentista. Esta teria uma visão de sociedade essencialmente cooperativa, expressa através do conceito de pacto social e da prioridade atribuída às políticas de inclusão social. De inspiração Keynesiana, o neodesenvolvimentismo baseia-se na visão de que o crescimento é impulsionado pelo aumento autônomo da renda familiar dos grupos mais pobres, via aumentos do salário mínimo, expansão do emprego formal e políticas de transferência condicionada de renda, como o Bolsa-Família. Além disso, implica investimentos em infraestrutura e construção residencial, regidos pelo Estado, investimentos em inovação (amparados em incentivos fiscais, crédito subsidiado e subvenções), bem como na condução de uma política externa independente. O Estado, nesta convenção, volta a assumir a liderança do processo de desenvolvimento, recuperando-se, inclusive o papel primordial das empresas estatais, como a Petrobras e bancos públicos, funções abandonadas durante a primazia das diretrizes ortodoxas nos anos 90 do século XX. Nas palavras do autor, o neodesenvolvimentismo opera um *aggiornamento* da antiga proposta desenvolvimentista, restabelecendo a tradicional coalizão entre governo e empreiteiras da construção pesada e leve, fornecedores de insumos e equipamentos, bem como empregados destes segmentos. Embora tendo a mesma matriz teórica da convenção novo-desenvolvimentista, dela se distingue pela aceitação da política macroeconômica ortodoxa, cerne da convenção institucionalista restrita, aspecto esse explícito e fortemente rejeitado pelos novos-desenvolvimentistas (Erber, 2009:28), tal como visto na seção anterior.

No primeiro mandato do presidente Lula a convenção neodesenvolvimentista manifesta-se pelo PPA (Plano Plurianual- 2003/2007), pela PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) e pelo esforço de estabelecer parcerias público-privadas. Reforçada a partir de 2006 com a mudança de equipe do Ministério da Fazenda e com a reeleição de Lula, a perspectiva neodesenvolvimentista ganha novo alento no segundo mandato através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e da PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo). Entretanto, segundo Erber, a convenção institucionalista restrita segue exercendo a hegemonia. Tal fato se explicaria, por um lado, pela força da coalizão conservadora que a sustenta. Por outro, pela percepção geral de que as políticas desenvolvimentistas e de inclusão social não prejudicam os interesses daquela coalizão, que a preservação de taxas

de crescimento reduzidas não impede a inclusão social, que os segmentos mais pobres são os mais prejudicados pela inflação e, finalmente, que a elevação da taxa de investimento atende às duas convenções (Erber, 2009:43).

Por último, conclui o autor, nenhuma das convenções em disputa enfrenta os problemas da transformação do Estado brasileiro, notadamente no que tange às reformas fiscal, política e administrativa, que, a seu ver, seriam essenciais para um processo de desenvolvimento a ritmos elevados e continuados, de teor inclusivo e democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de muitas convergências, os autores aqui analisados apresentam claras diferenças, em termos da ênfase em certos argumentos utilizados. Bresser-Pereira, por exemplo, revela uma preocupação central com a política econômica e, mais especificamente, com os fundamentos de uma política macroeconômica compatível com a consecução da nova rota desenvolvimentista. Sicsù, Paula e Michel dão particular destaque à dimensão social do desenvolvimento, ressaltando a necessidade de uma forte relação entre as políticas econômica e social, crescimento econômico associado a melhorias na distribuição de renda. Em ambos os casos, é conferida importância à política industrial, porém Sicsù, Paula e Michel dão maior destaque à necessidade de existir uma sinergia entre os vários aspectos da política econômica, aí incluindo a política industrial. Bresser-Pereira considera a política industrial subsidiária: embora estratégica, deve ser seletiva, voltando-se para setores específicos e para empresas com capacidade de competição internacional. Já Erber, em consequência da força da coalizão conservadora, chama a atenção para os persistentes obstáculos a certas reformas estruturais essenciais, porém sempre postergadas, como a implantação de uma reforma tributária progressiva, capaz de redistribuir a renda e a riqueza. Entretanto, em contraste com o nacional-desenvolvimentismo do passado, não se verifica até o momento uma visão claramente hegemônica.

Um passo decisivo para formalizar e difundir pontos de convergência foi dado pela realização do já referido seminário “Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo”, levado a efeito em São Paulo, nos dias 24 e 25 de maio de 2010, na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Foi nesse encontro, como foi destacado, que economistas de tradição keynesiana e estruturalista reuniram-se para discutir os

eixos centrais do novo desenvolvimentismo. O cerne do encontro foi a reafirmação da necessidade da legitimação da estratégia nacional de desenvolvimento que países de renda média deveriam adotar para promover seu desenvolvimento econômico e atingir o nível de renda dos países mais ricos. O seminário fez parte do projeto “Crescimento com Estabilidade Financeira e Novo Desenvolvimentismo”, financiado pela Fundação Ford. Ratificou-se o reconhecimento do fracasso da ortodoxia convencional ou Consenso de Washington em promover o desenvolvimento econômico da América Latina e ressaltou-se a constatação dos efeitos da grande crise financeira de 2008 que mostrou ao mundo os limites e perigos envolvidos na globalização associada à desregulamentação financeira.

Nesse sentido, o documento reconhece que o mercado é o locus privilegiado do processo de desenvolvimento, embora ao Estado caiba um papel estratégico em prover o arcabouço institucional apropriado que sustente esse processo de natureza estrutural. Entre as tarefas primordiais, destaca-se a promoção de instituições financeiras capazes de canalizar os recursos domésticos para o desenvolvimento de inovações em setores que gerem elevadas taxas de crescimento do valor adicionado doméstico. Tal arcabouço institucional deve também abarcar medidas que possibilitem superar desequilíbrios estruturais e promover a competitividade internacional do capitalismo dos países emergentes, inclusive através do controle da entrada de capitais. Desta forma, a relevância do papel do Estado aparece associada às atividades de inserção internacional de forma a garantir a primazia dos objetivos nacionais de longo prazo. A visão nacional estratégica é alçada ao primeiro plano, porém, não para isolar os mercados domésticos, mas para prepará-los para um processo autônomo de internacionalização, sob a égide da defesa da soberania nacional.

Por outro lado, para além do acordo entre lideranças intelectuais, deve-se ressaltar a existência de uma expressiva lacuna em termos da inserção social da nova agenda. Em síntese, a despeito dos avanços verificados no debate sobre a necessidade de um projeto desenvolvimentista de novo tipo, não é possível detectar uma coalizão claramente articulada em torno de um novo modelo. Partidos políticos, bem como atores relevantes da sociedade civil permanecem à margem dessa discussão.

(Recebido para publicação em julho de 2011)

(Versão definitiva em dezembro de 2011)

NOTAS

1. Desse ponto de vista, sigo alguns autores clássicos no tema em questão, como Gourevitch (1986); Biesteker (1991); Hall (2010a e 2010b), os quais chamam a atenção para a necessidade de se levar em conta a articulação entre fatores externos e internos para explicar mudanças de porte na agenda pública, especialmente no que tange às análises sobre respostas dos países às crises externas, como ocorreu nos anos 1930, 1970, 1998 e 2008 até o presente momento.
2. Existe uma ampla bibliografia sobre o esgotamento da agenda das reformas orientadas para o mercado no Brasil e em outros países da América Latina. Ver, por exemplo, Kuczynski e Williamson (2004); Stiglitz (2002), Chang (2001; 2003; 2008); Rodrik (2002a; 2002b; 2011).
3. A breve retrospectiva proposta aqui não pretende esgotar o tema da trajetória da construção do capitalismo industrial no Brasil, senão que tão somente enfatizar modelos de desenvolvimento, ideias, interesses e coalizões que os sustentaram ao longo do tempo. A análise da construção da ordem capitalista industrial no Brasil, o papel do empresariado industrial e do Estado durante o período 1930-1945 foi objeto de minuciosa investigação em Diniz (1978). Sobre as demais fases da industrialização, sob o ponto de vista aqui salientado, ver também Barros de Castro (1993), Boschi (1979), Leopoldi (2000).
4. As bases ideológicas do desenvolvimentismo e a evolução do pensamento econômico brasileiro ao longo das várias fases da ISI são analisadas por Bielschowsky (1988).
5. Os períodos assinalados foram analisados por vários autores. Entretanto, do ponto de vista que procuro ressaltar no presente texto, considerando o papel e o comportamento político do empresariado industrial, cabe mencionar Bresser-Pereira (2003); Boschi (1979) e Leopoldi (2000). Um balanço dos 21 anos de regime militar pode ser encontrado em Soares e D'Araújo (1994). Para os anos 1990, focalizando o empresariado do setor comercial, ver Costa (1997).
6. Nas palavras de Barros de Castro (2011:209), "A idade de ouro da industrialização (no Brasil) foi [...] uma fase de vigorosa melhoria das condições de vida da parte mais pobre da população" [...] o que não quer dizer que "a distância entre ricos e pobres tenha sido reduzida no período". Ou seja, existe um acordo sobre o vigor do processo de industrialização durante o período militar paralelamente à persistência da desigualdade na distribuição da riqueza.
7. Ver, entre outros, Diniz (2007; 2008; 2010a; 2010b).
8. Para uma análise e descrição da agenda aqui referida, ver principalmente Williamson (1990).
9. A corrosão da coalizão neoliberal foi analisada de forma detalhada em trabalhos anteriores. Ver Diniz e Boschi (2004 e 2007); Bresser-Pereira e Diniz (2009).
10. Em suas palavras: Por que o *establishment* internacional da política de desenvolvimento (EIPD) e os PADs (países atualmente desenvolvidos) que o controlam não recomendam as políticas implementadas há séculos pelos países bem-sucedidos? Por que procuram impor aos atuais países em desenvolvimento certas instituições da "melhor prática" que não foram aplicadas pelos PADs quando se encontravam em estágios comparáveis de desenvolvimento? [...] os países desenvolvidos não estão tratando de "chutar a escada" quando insistem para que os países em desenvolvi-

mento adotem políticas e instituições *diferentes* das que eles adotaram para se desenvolver? (Chang, 2003:229).

11. Veja-se, por exemplo, Bad Samaritans (2008).
12. Ver Diniz (2007) para uma análise mais exaustiva da contribuição de cada um dos autores que participaram desse debate na esfera internacional.
13. “Muitas dessas ideias [...] são a base do que eu vejo como um consenso emergente, o pós-Consenso de Washington. Um princípio que emerge dessas ideias é o de que, qualquer que seja o novo consenso, não deve ser baseado em Washington. Se políticas são para ser sustentáveis, países em desenvolvimento devem reivindicar a propriedade delas” (Stiglitz *apud* Chang, 2003:49; tradução livre).
14. O livro foi traduzido para o português sob o título *A Globalização e seus Malefícios*. Explicando suas motivações ao escrever este livro, Stiglitz assim se expressa: “Escrevo este livro porque, durante o tempo em que estive no Banco Mundial, pude ver com meus próprios olhos o efeito devastador que a globalização pode ter sobre países em desenvolvimento, em especial sobre as populações pobres desses países. Acredito que a globalização [...] pode ser uma força favorável [...]. Entretanto, também acredito que, se for esse o caso, a maneira como a globalização tem sido gerenciada, incluindo os contratos comerciais internacionais [...], bem como as políticas que têm sido impostas aos países em desenvolvimento no processo de globalização, precisa ser radicalmente repensada” (Stiglitz, 2002:9).
15. Tal como ocorreu em momentos históricos, marcados por crises externas agudas. Ver Gourevitch (1986); Hall (2010).
16. Nas palavras de Bresser-Pereira, a primazia da ortodoxia neoliberal levaria os países em desenvolvimento “a aceitar a tese globalista, segundo a qual, na era da globalização, os Estados-nação haviam perdido autonomia e relevância: mercados livres em todo o mundo (inclusive mercados financeiros) seriam encarregados de promover o desenvolvimento econômico de todos”.
17. Uma interessante discussão sobre a contribuição de Armatya Sen ao enriquecimento do debate em torno do desenvolvimento encontra-se em Vita (2008).
18. Como é sabido, o conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD/ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O IDH foi criado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra de cada país, o IDH leva também em consideração a expectativa de vida ao nascer e a educação, esta última avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrículas em todos os níveis de ensino.
19. Aplicando à América Latina sua já clássica distinção entre os poderes despótico e infraestrutural do Estado, Mann (2006) destaca: “*Poder despótico* é a capacidade das elites do Estado de tomar decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil. Em princípio, democracia não envolve nenhuma forma de poder despótico, embora no mundo real todos os Estados de alguma forma o pratiquem. *Poder infraestrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso também pode ser chamado de ‘capacidade ou eficiência do Estado’. Requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente toda a sociedade civil, através das quais as

elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos” (2006:166-167).

20. Esse argumento converge com a visão de Souza (2010).
21. Este ponto é desenvolvido de forma aprofundada em Diniz (2007:37- 41).
22. Cito literalmente um trecho do autor: “Os anos de crise expõem forças e fraquezas ao escrutínio de todos, permitindo aos observadores perceber relações que eram pouco claras nos períodos de bonança, nos períodos de prosperidade, quando os bons tempos quase anulam a propensão a refutar e a desafiar. Os anos de crise são tempos em que se corroem antigas relações. E há que construir novas instituições e novos padrões, novas formas de pensar e de agir” (Gourevitch, 1986:9; tradução livre).
23. Uma discussão aprofundada das condições que levaram à crise da estratégia nacional-desenvolvimentista e sua substituição por uma estratégia externa, a ortodoxia convencional, encontra-se em Bresser-Pereira (2010:78-81).
24. Este ponto é o cerne do artigo Bresser-Pereira e Diniz (2009).
25. Trata-se do capítulo 20, cujo título é “Retomada da Revolução Nacional e o Novo Desenvolvimentismo”, no qual o autor afirma: “Com a grande crise dos anos 1980 e o colapso do regime militar, o velho nacional-desenvolvimentismo perdeu legitimidade política, mas o fracasso do neoliberalismo em substituí-lo mostrou com clareza a necessidade de um novo desenvolvimentismo” (Bresser-Pereira, 2003:414).
26. Ver, entre outros, Bresser-Pereira, 2005; 2007; Bresser-Pereira e Gala, 2010; Bresser-Pereira 2010.
27. Como ressalta Robert Boyer, em seu prefácio, “o autor forja seu diagnóstico a partir de seu conhecimento fino e multiforme da experiência brasileira.” Entretanto, prossegue, “em vez de fechar-se na especificidade do desenvolvimento da América Latina, Luiz Carlos Bresser-Pereira trabalha na elaboração de uma teoria geral graças a permanentes comparações com outras trajetórias, em especial a de certos países asiáticos” (op. cit. 2010: prefácio).
28. Os autores situam-se em universidades de distintos centros acadêmicos brasileiros, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Brasília e Minas Gerais.
29. Sob o título “Por que Novo-desenvolvimentismo?”, o artigo reconhece pontos convergentes com a argumentação de Bresser-Pereira, enfatizando, porém: “Além de tópicos macroeconômicos adicionais, queremos explorar neste artigo algumas outras questões que são fundamentais em uma estratégia de desenvolvimento, principalmente a relação entre as esferas pública-privada, econômica-social e nacional-internacional” (Sicsù, de Paula e Michel, 2007:508).
30. “Evolução e estado atual do pensamento desenvolvimentista no Brasil”, Palestra proferida na UFRJ em março de 2010, por ocasião da abertura do ano letivo do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.
31. Agradeço a Bresser-Pereira a referência à relevância desse Encontro. As dez teses sobre o novo desenvolvimentismo encontram-se no site www.tentheseonnewdevelopmentalism.org (acesso em 16 de fevereiro de 2011).
32. As dez teses em sua forma integral e a relação completa dos intelectuais que subscrevem o documento estão disponíveis no site www.tentheseonnewdevelopmentalism.org.

33. Veja-se Erber (2002; 2008; 2009). Em outubro de 2009, o artigo sobre As Convenções do Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política foi substancialmente revisto para o IPEA, no âmbito de um convênio CEPAL/IPEA. Esta última versão foi enviada pelo autor para ilustrar palestra organizada por Eli Diniz como parte dos *workshops* INCT-PPED, entre abril e novembro de 2009.
34. Nas palavras do autor (Erber, 2009:2): “Formalmente, temos uma convenção se, dada uma população P, observamos um comportamento C que tem as seguintes características: (i) C é compartilhado por todos os membros de P; (ii) cada membro de P acredita que os demais seguirão C e (iii) tal crença dá aos membros de P razões suficientes para adotar C (Orléans, 2004).”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMABLE, Bruno. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- BARROS DE CASTRO, Antônio. (2011), “O Crescimento: Revendo o Passado e Pensando o Futuro”, in J. P. dos R. Velloso (org.), *O Desenvolvimento Brasileiro da Era Geisel ao Nosso Tempo*. Rio de Janeiro, Fórum Nacional, INAE.
- . (2011), “O Brasil a Caminho do Mercado de Consumo de Massa”, in J. P. dos R. Velloso (org.), *O Desenvolvimento Brasileiro da Era Geisel ao Nosso Tempo*. Rio de Janeiro, Fórum Nacional, INAE.
- . (2011), “Consumo de Massa e Retomada do Crescimento”, in J. P. dos R. Velloso (org.), *O Desenvolvimento Brasileiro da Era Geisel ao Nosso Tempo*. Rio de Janeiro, Fórum Nacional, INAE.
- . (1993), “Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil”, in W. Smith, C. William, C. H. Acuña e E. A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*. New Brunswick/London, Transaction Publishers.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1988), *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, IPEA.
- e MUSSI, Carlos. (2005), O Pensamento Desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. Trabalho apresentado no seminário Brasil-Chile: Una Mirada Hacia América Latina y sus Perspectivas. Santiago de Chile, 11-12 de julho.
- BIESTEKER, Thomas. (1991), “O Triunfo da Economia Neoclássica no Mundo em Desenvolvimento: Convergência de Políticas e Fundamentos da Governança na Ordem Econômica Internacional”, in J. Rosenau e E.-Otto Czempiel (orgs.), *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. São Paulo/Brasília, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora da UnB.
- BOSCHI, Renato. (1979), *Elites Industriais e Democracia*. Rio de Janeiro, Graal.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2010), *Globalização e Competição. Por Que Alguns Países Emergentes Têm Sucesso e Outros Não*. São Paulo, Elsevier-Campus.
- . (2007), “Novo Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional”, in E. Diniz (org.), *Globalização, Estado e Desenvolvimento, Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- . (2005), “Proposta de Desenvolvimento para o Brasil”, in J. Sicsù, L. F. Paula e R. Michel (orgs.), *Novo-Desenvolvimentismo, um Projeto de Crescimento com Equidade Social*. São Paulo/Rio de Janeiro, Manole/Fundação Konrad Adenauer.
- . (2003), *Desenvolvimento e Crise no Brasil, História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula* (5ª ed.). São Paulo, Editora 34.
- e DINIZ, Eli. (2009), “Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político”. *Novos Estudos*, nº 84, pp. 82-99.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e GALA, Paulo. (2010), “Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 4, pp. 663-686.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e NAKANO, Yoshiaki. (2003), “Crescimento Econômico com Poupança Externa?” *Revista de Economia Política*, vol. 22, nº 2, pp. 3-27.
- . (2002), “Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade”. *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 3, pp. 146-177.
- CHANG, Ha-Joon. (2008), *Bad Samaritans. The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York, Bloomsbury Press.
- . (2003), *Chutando a Escada, a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*. São Paulo, Unesp.
- (ed.). (2001), *Joseph Stiglitz and the World Bank, the Rebel Within*. London, Anthem Press.
- COSTA, Paulo Roberto Neves. (1997), “Sindicalismo Patronal e Democracia no Brasil dos Anos 50”, in M. Alcantara (org.), *América Latina – Realidades y Perspectivas*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, vol 1.
- DINIZ, Eli. (2010a), “Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes”. *Desenvolvimento em Debate*, vol. 1, nº 1, pp. 7- 27.
- . (2010b), “Empresariado Industrial, Representação de Interesses e Ação Política: Trajetória Histórica e Novas Configurações”. *Política & Sociedade. Revista de Sociologia Política*, vol. 9, nº 17, pp. 101-139.
- . (2008), “Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a Articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio”. *Ponto de Vista*, nº 2, set. ISSN 1983-733X <http://neic.iuperj.br>. Este texto foi posteriormente publicado em R. Boschi (org.) (2010), *Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- . (2007), “O Pós-Consenso de Washington: Globalização, Estado e Governabilidade Reexaminados”, in E. Diniz (org.), *Globalização, Estado e Desenvolvimento, Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- . (1978), *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- ____ e BOSCHI, Renato. (2007), *A Difícil Rota do Desenvolvimento: Empresários e a Agenda Neoliberal*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte, IUPERJ/Editora UFMG.
- ____. (2004), *Empresários, Interesses e Mercados: Dilemas do Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte, IUPERJ/Editora UFMG.
- ERBER, Fabio S. (2010), "As Convenções do Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política", in S. T. Werneck Vianna, M. A. P. Bruno e A. de M. Modenesi (orgs.), *Macroeconomia para o Desenvolvimento: Crescimento, Estabilidade e Emprego* (Projeto Perspectivas para o Desenvolvimento Brasileiro), Livro 4. Brasília, IPEA.
- ____. (2009), "Convenções do Desenvolvimento". *Insight Inteligência*, Ano XI, nº 44, pp. 109-129.
- ____. (2002), "The Brazilian Development in the Nineties: Myths, Circles and Structures". *Nova Economia*, vol. 12, nº 1, pp. 11-37.
- ____. (2008), *As Convenções de Desenvolvimento no Brasil: Um Ensaio de Economia Política*. Trabalho apresentado no 5º Fórum de Economia da FGV-SP. Disponível em: www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/fabioerberã120908.pdf.
- EVANS, Peter. (2007), *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal*. Bogotá, ILSA.
- ____. (2003), "Além da 'Monocultura Institucional': Instituições, Capacidades e o Desenvolvimento Deliberativo". *Sociologias*, nº 9, pp. 20-63.
- ____ (ed.). (2002), *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley, University of California Press.
- ____. (1997), "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization". *World Politics*, vol. 50, pp. 62- 87.
- ____. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- GOUREVITCH, Peter. (1986), *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crisis*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- HAAS, Peter M. (1997), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia, University of South Carolina Press.
- HALL, Peter A. (2010a), "The Significance of Politics", in A. Hemerijck, B. Knapen e E. Van Doorne (eds.), *Aftershocks: Economic Crisis and Institutional Choice*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- ____. (2010b), "The Political Origins of Our Economic Discontents: Contemporary Adjustment Problems in Historical Perspective", in M. Kahler e D. Lake (eds.), *Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective*. Ithaca, Cornell University Press. Disponível em: <http://www.people.fas.harvard.edu/phall/WPP.html>. Acessado em 12 de dezembro de 2011.
- ____ e SOSKICE, David. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.

- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo e WILLIAMSON, John (orgs.). (2004), *Depois do Consenso de Washington. Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina*. São Paulo, Sarai-va.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. (2000), *Política e Interesses na Industrialização Brasileira*. São Paulo, Paz e Terra.
- MANN, Michael. (2006), "A Crise do Estado-nação Latino-Americano", in J. M. Domingues e M. Maneiro (orgs.), *América Latina Hoje, Conceitos e Interpretações*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- . (1986), "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", in J. Hall (ed.), *States in History*. Oxford, Basil Blackwell.
- NORTH, Douglas. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (2002), "Las Poliarquías y la (In)efectividad de la Ley en América Latina", in J. Méndez e G. O'Donnell (orgs.), *La (In)efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*. Buenos Aires/Barcelona / México, Paidós.
- . (1999), "Teoria Democrática e Política Comparada". *DADOS*, vol. 42, nº 4, pp. 577-654.
- . (1998), "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". *Lua Nova*, nº 44, pp. 27-52.
- . (1993), "Sobre o Estado, a Democratização e alguns Problemas Conceituais". *Novos Estudos Cebrap*, nº 36, pp. 123-145.
- REIS, Fábio Wanderley. (2001), *Brasil ao quadrado? Democracia, Subversão e Reforma*. Trabalho apresentado no XIII Fórum Nacional, Painele V. Rio de Janeiro, 14 a 17 de maio.
- RODRIG, Dani. (2011), *The Globalization Paradox*. New York/London, W.W. Norton & Company.
- . (2002a), *Depois do Neoliberalismo, o Quê?*. Trabalho apresentado no seminário Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo. Rio de Janeiro, BNDES, 12-13 de setembro, pp. 277-298.
- . (2002b), "Estratégias de Desenvolvimento para o Novo Século", in G. Arbib, A. Comin, M. Zilbovicius e R. Abramovay (orgs.), *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: Diálogo entre os que Chegaram Depois*. São Paulo, Editora Unesp/Edusp.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1992), "Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações sobre o Híbrido Institucional Brasileiro", in J. P. dos R. Velloso (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- . (1993), *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.
- SCHMIDT, Vivien. (2009), "Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again". *World Politics*, vol. 61, nº 3, pp. 516-546.
- . (2006), *Bringing the State Back into the Varieties of Capitalism and Discourse Back into the Explanation of Change*. Trabalho apresentado na Reunião Annual da American Political Science Association, Philadelphia, 31 de agosto-3 de setembro.
- SEN, Armatya. (2002), *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.

- _____. (1999), *Sobre Ética e Economia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SICSÛ, João, PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renaut (orgs.), (2005), *Novo-Desenvolvimentismo, Um Projeto de Crescimento com Equidade Social*. São Paulo/Rio de Janeiro, Manole/Fundação Konrad Adenauer.
- _____. (2007), "Por que Novo-Desenvolvimentismo?" *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº 4, pp. 507-524.
- SOARES, Gláucio Ary e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.), (1994), *21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- SOUZA, Celina Maria. (2010), *Modernização do Estado. Projeto: Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil*. 1ª versão. Janeiro.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo, Futura.
- _____. (2010), *Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*. New York, Norton & Company, Inc.
- TEN THESES ON NEW Developmentalism. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Centro Estruturalista de Desenvolvimento Macroeconômico. Disponível em: <http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org>.
- VITA, Álvaro de. (2008), *O Liberalismo Igualitário. Sociedade Democrática e Justiça Internacional*. São Paulo, Martins Fontes.
- WEISS, Linda. (1998), *The Myth of the Powerless State, Governing the Economy in the Global Era*. Ithaca, NY, Cornell University.
- _____. (ed.). (2003), *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. London, Cambridge University Press.
- WILLIAMSON, John (ed.). (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C., Institute for International Economics.

ABSTRACT

The International Context and Resumption of the Debate on Development in Contemporary Brazil (2000-2010)

The current article aims to evaluate the interconnection between external and internal factors in the evolution of the development debate in contemporary Brazil. The article analyzes changes in the international context during the first decade of the 21st century, in contrast to the 1990s, with particular emphasis on the strong shift in the international academic debate. Next, focusing on Brazil, it examines the prevailing concepts on new paths to development. Finally, it inquires about the possibility of identifying a core consensus for a new development model for the country. The article concludes that the debate is still open, although there has been some convergence around so-called new developmentalism. Meanwhile, the article highlights the existence of a gap in the new agenda's social insertion, to the extent that it is still not possible to detect a solid coalition capable of ensuring its political sustainability.

Key words: international context; restructuring the public agenda; new developmentalism; state, market, and international competition

RÉSUMÉ

Le Contexte International et la Reprise du Débat sur le Développement dans le Brésil Contemporain (2000/2010)

Dans cet article, on cherche à examiner la connexion entre facteurs externes et internes dans l'évolution du débat sur le développement dans le Brésil contemporain. On y considère les changements survenus dans le contexte international pendant cette décennie, par rapport aux années 1990, avec un accent sur la forte inflexion vérifiée dans le débat académique international. Ensuite, en ce qui concerne le Brésil, on examine les conceptions dominantes sur les nouvelles voies de développement. Et, enfin, on s'interroge sur la possibilité d'identifier un noyau minimum de consensus autour d'un nouveau modèle de développement pour le pays. Pour conclure, bien qu'on perçoive une certaine convergence autour de ce qu'on appelle le nouveau-développementisme, on remarque que le débat reste ouvert. Et on souligne l'existence d'une lacune quant à l'insertion de l'agenda publique, vu que l'on ne trouve pas de coalition assez solide pour lui offrir un soutien politique.

Mots-clés: contexte international; restructuration des nouveaux programmes publics; nouveau-développementisme; État, marché et compétition internationale