

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VITOR ALVES DA LUZ JUNIOR

O PENSAMENTO ECONÔMICO DE BRESSER-PEREIRA: UMA SÍNTESE

Porto alegre

2017

VITOR ALVES DA LUZ JUNIOR

O PENSAMENTO ECONÔMICO DE BRESSER-PEREIRA: UMA SÍNTESE

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Colângelo Salomão

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Junior, Vitor Alves da Luz
O Pensamento Econômico de Bresser-Pereira: uma
síntese / Vitor Alves da Luz Junior. -- 2017.
68 f.
Orientador: Ivan Colangelo Salomao.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Bresser-Pereira . 2. Desenvolvimento econômico.
3. Macroeconomia desenvolvimentista. 4. Novo-
desenvolvimentismo. 5. Pensamento econômico. I.
Colangelo Salomao, Ivan, orient. II. Título.

VITOR ALVES DA LUZ JUNIOR

O PENSAMENTO ECONÔMICO DE BRESSER-PEREIRA: UMA SÍNTESE

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ___ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomao – Orientador

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter guiado meu caminho e ter me dado forças para chegar até aqui.

Ao meu pai que sempre me ensinou o caminho da responsabilidade e da obediência. E, hoje, é uma estrela lá no céu que me acompanha todos os dias. O principal responsável por tudo.

À pequena Vitória que é a luz da minha vida e por ela dou o meu melhor.

À Ana Paula que é muito mais que uma esposa, sempre ao meu lado para me auxiliar.

À minha mãe que com seu amor incansável é meu grande porto seguro.

À minha segunda mãe (Nara) que foi incumbida de me dar todo o suporte e por estar sempre a postos.

Ao professor Ivan pela sua paciência, dedicação e atenção durante a realização deste trabalho.

À UFRGS pelo ensino público e de qualidade.

RESUMO

Este trabalho buscar evidenciar os principais assuntos abordados por Bresser-Pereira durante sua trajetória acadêmica. Para tal, analisou-se três grande obras de sua autoria: *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, *Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994* e *Macroeconomia Desenvolvimentista*. O pensamento econômico de Bresser-Pereira aborda desde os anos 1930 até a atualidade, sempre com críticas contundentes sobre o governo, política, sociedade e economia, sem se distanciar de suas ideologias. Em relação à ortodoxia, Bresser-Pereira é totalmente avesso a essa teoria que deixou os países Latino-americanos dependentes dos países ricos, provocando a neutralização de seu desenvolvimento. Então, busca-se fazer uma análise cronológica de seus principais temas, em que é evidenciada sua opinião. As conclusões apontam que Bresser-Pereira, conforme suas especificidades, interpreta a economia com forte redirecionamento para a heterodoxia, em que seu primeiro contato foi com o estruturalismo cepalino. Tanto que, hoje, Bresser-Pereira é uma das lideranças intelectual e política do novo-desenvolvimentismo.

Palavras-chave: Bresser-Pereira, Desenvolvimento econômico, Macroeconomia Desenvolvimentista, Novo-desenvolvimentismo, Pensamento econômico.

ABSTRACT

This paper seeks to highlight the main issues addressed by Bresser-Pereira during his academic career. For this, three major works of his own were analyzed: *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, *Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994* e *Macroeconomia Desenvolvimentista*. The economic thinking of Bresser-Pereira approaches from the 1930s up to the present, always with strong criticism of government, politics, society and economy, without distancing itself from its ideologies. In relation to orthodoxy, Bresser-Pereira is totally averse to this theory that left the Latin American countries dependent on the rich countries, provoking the neutralization of their development. Then, it is sought to make a chronological analysis of its main themes, in which its opinion is evidenced. The conclusions show that Bresser-Pereira, according to his specificities, interprets economics with a strong redirection to heterodoxy, in which his first contact was with of CEPAL structuralism. So much so that, today, Bresser-Pereira is one of the intellectual and political leadership of the new-developmentalism.

Keyword: Bresser-Pereira, economic development, developmental macroeconomics, new-developmentalism, economic thinking.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	09
2 DESENVOLVIMENTO E CRISE NO BRASIL.....	11
2.1 INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	11
2.1.1 CARACTERÍSTICAS DA CRISE APÓS 1960	18
2.2 ENDIVIDAMENTO EXTERNO	20
2.2.1 PRESSUPOSTOS DA CRISE FISCAL INTERNA LIGADOS À CRISE DA DÍVIDA EXTERNA	21
2.2.2 PLANO CRUZADO E A MORATÓRIA	23
2.2.3 PLANO DE NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA	24
2.3 INFLAÇÃO INERCIAL.....	26
2.3.1 ANÁLISE DE BRESSER-PEREIRA SOBRE INFLAÇÃO INERCIAL	27
3 MACROECONOMIA DA ESTAGNAÇÃO: CRÍTICA DA ORTODOXIA.....	31
3.1 ABERTURA COMERCIAL E FINANCEIRA	31
3.2 CRESCIMENTO COM POUPANÇA EXTERNA.....	36
3.3 REFORMA DO ESTADO NO BRASIL	41
4. MACROECONOMIA DESENVOLVIMENTISTA E NOVO-DESENVOLVIMENTISMO.....	47
4.1 DOENÇA HOLANDESA E DESINDUSTRIALIZAÇÃO	477
4.2 ANÁLISE SOBRE A TAXA DE CÂMBIO	533
4.2.1 TAXA DE CÂMBIO DE EQUILÍBRIO	533
4.2.2 TAXA DE CÂMBIO PÓS-PLANO REAL	544
4.3 POLÍTICA MONETÁRIA DESENVOLVIMENTISTA	588
4.4 SURGIMENTO DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO.....	622
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	644
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	666

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico brasileiro é um assunto que está sempre presente nos debates acadêmicos. Então, nada mais do que conveniente sistematizar as ideias de um economista brasileiro que muito contribuiu com seus modelos para que o país tivesse os fundamentos teóricos que viabilizassem o tão almejado progresso em sua economia muito debilitada pelas influências das nações desenvolvidas. O autor em análise é Bresser-Pereira que já publicou inúmeros artigos e livros com a finalidade de criticar e elucidar, conforme seu ponto de vista, as questões políticas-econômicas que o Brasil enfrenta desde os anos 1930.

O objetivo geral do presente trabalho é realizar uma síntese cronológica do pensamento econômico de Bresser-Pereira acerca de suas interpretações sobre a realidade brasileira. Para deixar o leitor ciente, não é uma análise sistêmica comparativa de suas obras, mas, sim, uma investigação ao longo do tempo de seus principais assuntos abordados em suas publicações, até porque sua obra é vasta. Envolve os campos da economia, da sociologia e da teoria política.

Bresser-Pereira não se distancia da história, sempre traz como referência os acontecimentos passados para agregar nos seus modelos. Tanto que o seu método de pesquisa é sempre histórico, ou, como ele próprio estabelece, é o “método do fato histórico novo”. Na sua interpretação histórica, o desenvolvimento é aludido como revolução capitalista e nacional, em que enfatiza o subdesenvolvimento brasileiro como consequência do desenvolvimento nacional-dependente.

Nas contribuições de Bresser-Pereira, ele sempre adverte que o desenvolvimento só tem êxito a partir de uma estratégia nacional. Colaborou ainda com temas como inflação inercial, emergência da classe média profissional (tecnocracia), reforma do Estado, entre outros. Ao mesmo tempo em que desenvolvia essas ideias, buscava compreender a política brasileira e sua integração no mundo contemporâneo. Sem falar de seu comprometimento com os propósitos de todas as sociedades modernas para que se alcance a democracia ou a liberdade, a justiça ou a igualdade, e o desenvolvimento econômico ou o bem-estar.

O presente trabalho está estruturado de maneira a retratar alguns assuntos abordados por Bresser-Pereira durante sua produção acadêmica, que ainda não cessou. No primeiro capítulo, o livro utilizado como expoente será o *Desenvolvimento e crise no Brasil*, que dará

sustentação para o debate sobre a industrialização por substituição de importações, endividamento externo e inflação inercial. Já, no segundo capítulo, o livro referencial será o *Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*, em que trará as discussões a respeito da abertura comercial e financeira, crescimento com poupança externa e reforma do Estado, temas próximos de Bresser-Pereira, já que foram estruturados durante suas passagens como Ministro de Estado. E, por último, no terceiro capítulo, o embasamento teórico se dará a partir da mais recente obra, *Macroeconomia Desenvolvimentista*, que tem outros dois acadêmicos em sua autoria, no qual se retratará a doença holandesa, a taxa de câmbio de equilíbrio e a política monetária. São temas que repercutiram nos anos 1930 em diante, em que o autor em análise esboça suas interpretações e críticas aos modelos econômicos adotados pelos governos, trazendo um manifesto totalmente contrário à teoria ortodoxa, principalmente, após o consenso de Washington, em 1989, que deixou a economia brasileira suscetível a crises econômicas, inibindo, assim, seu desenvolvimento. Salienta-se que os três livros anunciados serão apenas norteadores dos capítulos e como complemento dos assuntos abordados se usará outras publicações de Bresser-Pereira.

2 DESENVOLVIMENTO E CRISE NO BRASIL

O presente capítulo tem como referência o livro *Desenvolvimento e Crise no Brasil* de Bresser-Pereira (2003). Sua 1ª edição foi publicada em 1968; no entanto, será utilizada a 5ª, de 2003. Esta obra embasará os argumentos trazidos por Bresser-Pereira, em que ele mostra como se deu a implantação da indústria no Brasil a partir de 1930 e as crises econômicas que ocorreram ao longo do tempo.

2.1 INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Antes de se debruçar sobre o assunto em seu inteiro teor, cabe neste momento conceituar o processo de substituição de importações através da análise de uma professora e pesquisadora que contribuiu para este tema em suas publicações: Maria da Conceição Tavares. E, após a conceituação de Tavares, demonstrar a visão de Bresser-Pereira a respeito deste tema no contexto histórico, que vai da Revolução de 1930 até a crise de 1961, que marca o encerramento deste processo que foi fundamental para a industrialização brasileira.

Maria da Conceição Tavares (1973) aborda o processo de substituição de importações como uma ação defensiva em resposta aos obstáculos postos pelo estrangulamento do setor externo, na medida em que a economia torna-se, em uma perspectiva quantitativa, menos dependente do exterior, tendo o propósito de mudar qualitativamente a origem dessa dependência. Tavares é enfática em relação às mudanças que ocorrem na estrutura da economia em decorrência da necessidade de crescimento e da inviabilidade de se importar, sendo que estas causas tornam-se empecilhos para o dinamismo do processo. Este processo está ligado à depressão mundial dos anos 1930 que infringe a harmonia entre demanda e produção internas representado no modelo tradicional exportador; assim, a substituição começa pelos bens de consumo terminados, já que tem uma reserva de mercado para estes produtos e, também, pelo fato da tecnologia empregada ser menos complexa e de pouco capital empregado, após pelos bens intermediários, até chegar no bens finais.

Ao reproduzir o assunto com uma visão contemporânea, Pedro Fonseca (2003) remete que embora a indústria brasileira tenha alguns traços nas últimas décadas do século XIX com continuidade ao longo da República Velha, é na década de 1930 que o setor industrial ganha espaço e diversifica-se, iniciando verdadeiramente o Processo de Substituição de Importações (PSI). De uma maneira mais simplória, o entendimento sobre *substituição de importações* consiste no fato do país produzir internamente o que anteriormente importava, o que de certo

modo ocorreu na República velha. No entanto, PSI tem um significado muito maior segundo Fonseca, como a de liderar o crescimento econômico em face do setor industrial, sendo este o responsável pela dinâmica econômica com a finalidade de determinar os níveis de renda e de emprego. Deste modo, se na República Velha o setor industrial crescia através do crescimento e diversificação do setor exportador, a partir de 1930 a economia retoma o crescimento devido à crise do setor exportador, sob a égide dos setores direcionados pelo mercado interno.

De acordo com Bresser-Pereira (1977), a substituição de importações foi um processo de industrialização tardia implantado nos países latino-americanos entre 1930 e 1960. Este modelo veio em decorrência do estrangulamento externo provocado pela crise de 1929 e, conseqüentemente, a crise do café, sendo medido (quantificado) através da análise da redução do coeficiente de importação (Bresser-Pereira, 2003). Ao longo dos anos 1930, é que realmente se dá início ao desenvolvimento brasileiro, ou seja, o Brasil rompe os laços oligárquicos de base agráriaexportadora com características ainda coloniais e entra na fase de sua Revolução Industrial. Não podendo ser esquecidos os antecedentes que propiciaram este estímulo econômico que é proveniente do ciclo do café, já que se empregara na época o trabalho assalariado, criando-se um mercado interno consumidor.

Conforme relata Bresser-Pereira (2003), em 1930, inicia-se a Revolução Industrial Brasileira em decorrência da depressão econômica que estimulou o investimento industrial, juntamente com a Revolução de 1930, sendo que ambas situações foram primordiais para a quebra do modelo agrário-exportador que incumbia o Brasil a depender das nações desenvolvidas (Bresser-Pereira, 2003).

A Revolução de 1930 trouxe junto de si um presidente com ideias novas a serem aplicadas com a finalidade de dar um rumo ao desenvolvimento de um país que estava sempre preso à tradição portuguesa que aqui se pôs desde o Brasil-colônia. Fala-se de Getúlio Vargas, o qual tinha um grande apreço pelos princípios de renovação da política e da economia brasileira (Bresser-Pereira, 2003). O início de seu mandato foi muito tumultuado por conta dos descontentamentos das classes sociais tradicionais que ainda persistiam no país; portanto, foi necessário recorrer ao apoio das classes novas que emergiram, ainda mais que a Revolução de 1932 tentava trazer novamente ao poder a velha oligarquia. Tal apoio partiu do proletariado urbano que em troca recebeu uma extensa legislação trabalhista que concedia muitos direitos que até então nunca foram oferecidos; a nova classe média que estava surgindo era beneficiada com cargos públicos; e para a classe emergente do empresariado

industrial, o governo adota uma política industrializante, conforme relata Bresser-Pereira. Como o Estado brasileiro estava recém se remodelando para intervir no campo econômico com maior ênfase, a política industrial era tomada ao acaso, não trazendo efeitos benéfico imediatos de grandes proporções, mas a simples decisão de Vargas em se posicionar positivamente em relação à indústria nacional, e não de uma forma negativa, como ocorrera com os governos anteriores, já bastava para o momento (Bresser-Pereira, 2003). Se agregarmos todo empenho do governo em detrimento da industrialização, que foi efetivada no final dos anos 1930 com o início da construção da usina siderúrgica de Volta Redonda, notar-se-á que a revolução industrial é a peça-chave para a explicação da Revolução Nacional Brasileira. No livro *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (2003), o autor reitera que não está fazendo apologia ao governo de Getúlio Vargas, mas que a Revolução de 1930 foi essencial para Revolução Industrial Brasileira.

Não podemos separar os dois acontecimentos que levaram o Brasil rumo à industrialização que foi a Revolução de 1930 e a depressão econômica. No entanto, esta última foi primordial para que se criassem oportunidades de investimentos industriais, o que se não acontecesse, inviabilizaria a finalidade da Revolução de 1930, corroborando para o retorno da oligarquia agrário-comercial que era extremamente conservadora e sem estímulo a mudanças econômicas. É evidente que nesta época o Brasil podia contar com uma classe média ascendente de bases reformistas e de uma industrialização competente através de uma burguesia industrial nacional, pois embora se estando em uma crise econômica de grandes proporções, isto só foi possível graças a dois elementos essenciais: a procura interna preservou-se de uma forma geral sem variações, embora tenha afetado as exportações locais; e, também, os preços dos artigos manufaturados cresceram exuberantemente, sendo que o poder de compra externo do país teve uma grande baixa, enquanto o poder de compra interno mantinha-se sem alterações. A demanda interna só se manteve, pois o governo usou um mecanismo no qual comprava os estoques de café para queimá-los, já que o alto excedente pressionava os preços para baixo; tal solução foi muito criticada, mas era a única maneira de manter a economia cafeeira e utilizar-se do seu lucro para reinvestir na indústria. Bresser-Pereira (2003) caracteriza esta ação como um investimento improdutivo em estoque que depois eram queimados, no entanto era a única alternativa encontrada pelo Estado, pois, assim, era mantido o nível de emprego e, conseqüentemente, o nível da procura agregada e garantindo um preço mínimo de compra do café.

Outro condicionante para o desenvolvimento industrial brasileiro após 1940 foram os estímulos provocados pela Segunda Guerra Mundial, embora os saldos no balanço de pagamentos fossem positivos e implicassem na valorização da moeda brasileira, as autoridades governamentais fixaram-a, permitindo que o cruzeiro se mantivesse valorizado ao longo do tempo, o que foi uma medida positiva para o setor cafeeiro, já que era mantida sua renda em cruzeiros. Assim, a procura dos produtos internos era preservada, colaborando para o alinhamento de interesses dos fazendeiros e industriais unidos ao mercado interno. Junto a esses acontecimentos, nota-se que entre 1937 e 1945, as relações de troca do Brasil melhoraram em 18%, sendo que os preços dos produtos exportados cresceram em 116%, os das importações em 82%, enquanto os internos em 97%. E, em 1943, a demanda externa vinha aumentando, sendo que as exportações de tecidos representavam 13% do envio dos produtos brasileiros ao exterior, também podia-se contar com a diminuição de produtos manufaturados providos dos países industrializados, já que estes comprometiam suas rendas com esforços de guerra, surgindo, assim, novas oportunidades para investimentos no setor industrial, conforme aponta Bresser-Pereira (2003).

Porém, Bresser-Pereira (2003) mostra que não foi isso o que realmente aconteceu, pois no quinquênio anterior a economia brasileira cresceu 43%, enquanto que entre 1940 e 1944 aumentou 30%, e o produto real e o *per capita* relativamente aumentaram menos que os anos anteriores. Essa diminuição no ritmo do desenvolvimento industrial brasileiro recaí sobre a dependência na totalidade de importação de equipamentos, já que a indústria de bens de capital era nascente e, também, pelo fato de que a Guerra impedia os países industrializados exportassem não só bens de consumo como também os bens industriais (idem, 2003). A indústria nacional estava funcionando em toda sua capacidade plena, tanto que a indústria têxtil desenvolveu-se expressamente neste período, e a falta de maquinário impedia que o empresariado aumentasse sua produção, conforme o mercado interno reivindicava. No entanto, a economia brasileira carecia de autonomia para alcançar o desenvolvimento sem depender da importação de bens de capital.

Bresser-Pereira confirma o título de Revolução Industrial Brasileira que se dá ao período em análise que é 1930 a 1960, mostrando que a partir de 1946 a indústria ganha mais incentivos para se desenvolver, sendo o grande setor dinâmico da economia no Brasil (Bresser-Pereira, 2003).

Outro índice que mostra quão próspero foram estes anos é a melhoria das relações de trocas no Brasil que entre 1946 e 1955 foi de 151%, em que Bresser exemplifica atribuindo um índice de 100 para 1946, chegando a 1955 com um índice de 251, sendo a elevação dos preços do café como responsável por tal melhora, já que em 1946 o preço médio da saca era de 22,41 dólares e em 1955 o preço médio girava em torno de 61,62 dólares (Bresser-Pereira, 2003). Assim, o Brasil alcançou as divisas necessárias ao desenvolvimento, acelerando sua industrialização, pois ainda não era autônomo em relação à produção interna de equipamentos. A política cambial atuou em favor da melhoria das relações de trocas, principalmente, após 1945, em que se cria a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), instituição precursora do Banco Central do Brasil, sendo que após algumas ações de cunho liberal dos governos provisório e Dutra em que há a saída de boa parte de moeda estrangeira do país, constitui-se um rígido controle das importações, através de um modelo de prioridades e, também, fixa-se o valor do dólar. Esta ação de controlar as importações e exportações foi de essencial importância para o desenvolvimento industrial brasileiro, em que se prioriza realmente a importação do que não é possível produzir internamente, como equipamentos e matérias-primas, e dificultando a entrada de bens de consumo, sendo necessário obter licença, o que gerava um grande transtorno burocrático, até porque à época a SUMOC aprova a instrução de nº 70 em que determina um sistema flexível de leilões de dólares categorizado por setores de importação (idem, 2003). Portanto, reservava-se o mercado interno para os produtores nacionais que contavam com a facilidade de importar maquinário a um preço irrisório, já que o câmbio fixo e moeda supervalorizada propiciavam esta manobra (idem, 2003). Esse controle por parte do governo da importação e exportação condicionava uma melhoria nas relações de trocas; porém, desfavorecia o setor exportador, principalmente o cafeeiro, em que era redistribuída a renda nacional em favor do governo e do setor industrial, através do que se chamou confisco cambial, com o intuito de formar um setor moderno na economia nacional em posição contrária à aristocracia cafeeicultora (idem, 2003).

Durante este período, o Brasil passou por grandes transformações econômicas, políticas e sociais, em que o campo econômico ficou marcado pelo crescimento da participação da indústria manufatureira no Produto Interno Real, com uma participação de 22,6% em 1955, contra 20% em 1950, já nos cinco anos seguintes, a participação da indústria manufatureira sobe para 27,5%; na política, a nova classe operária ganha espaço na tomada de decisões; por último, no campo social, surgem a classe média e a operária (Bresser-Pereira, 2003).

Outro político de essencial destaque para o desenvolvimento industrial brasileiro foi Juscelino Kubitschek que assume a presidência da República em 1956, eleito pelas mesmas forças políticas que estavam no poder desde 1930 e com fortes ideais nacionalistas, industrialistas e intervencionistas moderados. Juscelino era movido por dois preceitos que foram basilares por sua passagem ao governo, como industrialização forçada, independente do empresariado, e seu otimismo sem limites que negava o complexo de inferioridade herdado da era colonial. Em seu governo foi estimulada a entrada de capital estrangeiro, permitindo, assim, o surgimento da indústria automobilística, sendo um demonstrativo da industrialização acelerada ocorrida no período em análise, tanto que foi criado o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) que foi o instrumento de indução econômica utilizado pelo governo federal (Bresser-Pereira, 2003).

Como todo processo de levante econômico está sujeito a problemas intrínsecos ao próprio sistema, recaem sobre o Brasil três ameaças que podem interromper o seu desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2003). Em primeiro lugar, a inflação que de 1939 a 1953 girava em torno de média de 11%, em 1954 sobe para 26,2%; em segundo lugar, há uma grande baixa nos preços do café, colaborando para a deterioração da relações de trocas que se tem uma redução de 25% entre 1954 e 1960; por último, a infraestrutura econômica brasileira não comporta tamanho desenvolvimento nacional corrente, pois não havia planejamento dentro dos setores industriais e econômicos que acompanhasse esse ritmo acelerado, acarretando em pontos de estrangulamento na economia.

No quesito social, a Revolução Nacional produziu grandes transformações nesse sistema, sendo a industrialização responsável pela modificação dos padrões de comportamento da população, em que se tem a ascendência de novas classes sociais (Bresser-Pereira, 2003). Na classe alta, o empresariado industrial ganha força e se iguala aos grandes fazendeiros, comerciantes e banqueiros, sendo considerados grupo hegemônico do ponto de vista econômico. Já, no setor inferior, há os operários da indústria e os trabalhadores urbanos que se tornam um grupo numeroso e significativo para compor um novo setor, sendo que estes em sua grade maioria eram provenientes do êxodo rural, facilitando o processo de industrialização, já que supriram a demanda de mão-de-obra da indústria e tinham baixos salários.

Não foi somente a classe alta e a inferior que ganharam espaço no setor econômico, porque, até então, estas não existiam em sua perfeita plenitude, somente, após a Revolução

Industrial é que ganham destaque; também, a classe média passou por um período renovador podendo ser caracterizada como uma nova classe burocrática ou profissional, sendo muitas vezes confundida com a classe média tradicional (Bresser-Pereira, 2003). E, não é apenas a profissão que distingue a classe nova da antiga, sendo a primeira formada por funcionários públicos, profissionais liberais, técnicos e entre outras categorias, a última estava ligada ao processo produtivo, mas o simples fato de o indivíduo já pertencer a classe média antes mesmo da Revolução Industrial, já se enquadra como classe média tradicional. Bresser-Pereira (2003) enfatiza que a classe média pode ser subdividida entre outras tantas, sendo muito arriscado fazer generalizações, mas para o período em análise é considerado útil o uso dos termos nova classe média e classe média tradicional. Está muito presente nas discussões de Bresser-Pereira a importância que a classe média tem durante o período de transformação econômica que se deu no Brasil durante a Revolução Industrial; portanto, Bresser atribui três características que foram primordiais para o desenvolvimento desta classe social: integração no processo produtivo, rápido crescimento e diversificação profissional. No quesito integração, a classe média participa com mais afinco nas atividades produtivas, já que o setor industrial precisa de um número expressivo de empregados de nível médio, pois são desenvolvidos em decorrência da industrialização serviços como comércio, transportes, serviços públicos, organizações de assessoria fiscal e legal, entre outros tantos; em relação ao crescimento, a integração no processo produtivo foi preponderante para o crescimento da classe média ; por último, a diversificação que se deu dentro das classes sociais, em que pluraliza a sociedade de um modo geral, principalmente, a classe média que ascende socialmente através de novas profissões e novos tipos de atividades, tornando-se administradores, supervisores e assessores, que são as profissões mais representativas da nova classe média.

Bresser-Pereira destina um subcapítulo de seu livro *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (2003) para descrever a tecnocracia no setor público. O uso deste termo se dá em decorrência das atribuições decisórias que concentravam-se nas mãos de administradores profissionais e técnicos que pertenciam à nova classe média dentro das organizações burocráticas, ou seja, chamava-os de tecnocratas (Bresser-Pereira, 2003). Em pesquisas da época, os dirigentes das empresas brasileiras eram os próprios proprietários, já no setor público o comando estava nas mãos da tecnocracia que era constituída por economistas, administradores profissionais, formados pelo Banco do Brasil, Ministério da Fazenda, Fundação Getúlio Vargas, além de Universidades, conforme o governo ia deixando sua ideologia liberal de lado com o intuito de

promover o planejamento econômico, redistribuir renda e garantir um mínimo de justiça social, o poder da tecnocracia ia se expandindo para os outros setores socioeconômicos. Tudo isso se deu com a criação das grandes organizações burocráticas, públicas e privadas, que deviam ser gerenciadas por um corpo técnico de profissionais habilitados para coordenar suas ações.

2.1.1 CARACTERÍSTICAS DA CRISE APÓS 1960

Até 1960, não existiam preocupações quanto à entrada de uma crise no cenário econômico brasileiro, até porque os efeitos da revolução nacional e industrial ainda estavam muito presentes junto à população graças às transformações econômicas, sociais e políticas produzidas durante a fase desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2003). Porém, a partir de 1961, essa trajetória de ascensão começa a dar sinais de fraqueza de caráter econômico e político. Os dados que representam esse fenômeno consistem na redução de 4,5% na produção rural e a produção industrial sofrendo uma queda de 0,4%, ante os períodos de 1945-1950 a 1956-1961 em que se tinha um aumento médio da produção manufatureira em taxa de 9,4%. Outra constatação relevante em relação à crise é o desemprego que passa a ser de 13% da força de trabalho industrial, conforme os dados disponibilizados em 1965, tornando-se a evidência mais concreta a respeito da situação. Diante dos acontecimentos, os empresários receosos quanto à incerteza do mercado, reduzem os investimentos estimulando mais ainda o caos. Em um paralelo do que ocorre no momento atual no Brasil em 2017, Bresser-Pereira mostra o clamor dos empresários nos anos de 1960 durante a crise na seguinte passagem: *“Recomendaram, inclusive, com urgência que se modificasse a legislação trabalhista , tornando possível a redução de horas de trabalho, para que não fossem obrigados a despedir operários qualificados”*. (Bresser-Pereira, 2003, p. 124). Em um primeiro instante, Bresser-Pereira aponta as causas que provocaram este momento tenso na economia, chamando-as de personalistas, como o caráter inflacionário do governo Kubitschek; a insegurança política e incapacidade administrativa que prevalecera durante o governo de João Goulart. Professor Bresser enfatiza que se as razões fossem somente estas, a mesmas seriam sanadas logo que Juscelino e Jango deixassem o poder; porém, não ocorreu tal fato, retrocedendo ao período débil de crise já no primeiro semestre de 1965 com outro governo na presidência. No entanto, Bresser-Pereira salienta que as causas personalistas embora colaborem para explicar o problema, cabem, fundamentalmente, às causas de caráter estrutural as raízes da crise que são a diminuição das oportunidades de investimento, a limitação à capacidade de exportar e a inflação aberta.

A diminuição das oportunidades de investimento compreende a circunstância de médio prazo mais relevante, já que na medida em que não exista um cenário favorável para altos lucros e grandes probabilidades de crescimento, não existirão estímulos para os investimentos privados (Bresser-Pereira, 2003). E, conseqüentemente, não haverá desenvolvimento sem investimento. A partir de 1962, é verificada no Brasil mais nitidamente uma diminuição das oportunidades de investimentos. Mais precisamente, esta diminuição se deu em decorrência da redução das possibilidades de substituição de importações, da falta de mercados e capacidade ociosa. Tornou-se inviável a continuidade do PSI, pois os produtos que o Brasil continuava importando não seriam viáveis produzi-los economicamente no mercado nacional ou eram exigidos investimentos de tamanha monta que o empresariado brasileiro não dispunha desta capacidade financeira.

A inflação foi outra causa que contribuiu para a crise econômica que se instaurou no Brasil nos anos 1960 e não era mais uma inflação de demanda e, sim, de custos (Bresser-pereira, 2003). Bresser-Pereira explica que este período crítico da economia constituiu-se de uma crescente capacidade ociosa, ressaltando que o processo de substituição de importações possibilitou que os investimentos na indústria seguissem sendo realizados sem o crescimento na mesma proporcionalidade do mercado interno. Ou seja, esta capacidade ociosa que se instaurou no Brasil, resultara em uma concentração de renda e tornara-se a causa primordial para a inflação dos 1960. No Brasil, os oligopólios e os cartéis já eram muito presentes, e dado esta característica, as empresas podiam aumentar seus preços em um momento de procura insuficiente, até porque os custos aumentaram e os lucros declinarem. Assim, como medida de defesa, as empresas passaram a elevar seus preços, pressionar o governo para que aumentasse as compras do setor privado e a impor ao governo e o sistema bancário para que aumentassem o crédito, sendo estas as razões basilares para o período crítico da economia. Bresser traz como contribuição teórica para o caos inflacionário as análises de Ignácio Rangel no livro “A inflação brasileira”, que apesar de criticá-la como uma obra que contém imprecisões teóricas, era uma publicação pioneira nesta abordagem, e concorda com Rangel na nova perspectiva analítica do fenômeno inflacionário.

O modelo de substituição de importações chega ao seu limite de expansão no momento em que os bens de consumo simples já foram todos substituídos e agora é necessário substituir a importação de bens que empregam uma tecnologia abundantemente complexa ou dispõem de economias de escala muito elevadas, requerendo uma fábrica de grandes proporções, que os mercados nacionais reduzidos não comportam (Bresser-Pereira,

1977). Dado este contexto, Bresser-Pereira afirma que este modelo tem seus impeditivos em um determinado momento, porque já não faz mais sentido diversificar, mas, sim, ampliar setores já instalados. Além do mais, o simples fato de não poder reduzir o coeficiente de importações já é um sinal de esgotamento do modelo em questão, até porque a tendência da economia nacional à autossuficiência afronta a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, em que Bresser concorda com a validade desta lei, já que os recursos naturais e as habilidades técnicas distinguem de país para país, também pelo alto custo da tecnologia e do capital necessário, é mais eficaz a especialização internacional. Assim, o PSI esgota-se após desenvolver todas as suas potencialidades, já que havia reduzido ao mínimo possível para cada país o coeficiente de importações e em sua fase final cria distorções graves na economia como custos elevados, utilização de tecnologia altamente capital intensiva em sua fase final, baixa absorção de mão-de-obra, tendência à oligopolização da economia e fortes pressões inflacionárias.

2.2 ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Os anos de 1970 foram marcados pelo crescimento econômico que se deu no Brasil graças à poupança pública e ao amplo financiamento externo (Bresser-Pereira, 2003). O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) foi implantado para intensificar o modelo de substituição de importações; porém, a partir de 1979, três acontecimentos internacionais provocaram a crise da dívida externa na maioria dos países endividados: recessão americana, forte elevação das taxas de juros nominais e reais e a segunda crise do petróleo. Ao ocupar o Ministério da Fazenda em 1987, Bresser-Pereira relata que a elite brasileira pensava que era uma crise de balanço de pagamentos, só que paulatinamente ficou claro que a crise não era apenas de contas externas, também de Estado, ou seja, crise fiscal do Estado e do modelo desenvolvimentista.

Foi uma crise tão forte que abalou a estrutura econômica brasileira que Bresser-Pereira denominou-a de a Grande Crise. Pois além de atingir os setores econômicos e políticos, a sociedade não tinha um plano para superá-la (Bresser-Pereira, 2003).

No ano de 1983, a estimativa de que o país teria que renegociar a dívida externa é confirmada logo após a moratória do México em setembro de 1982, o que trouxe consequências para o Brasil como a falta de confiança dos bancos internacionais (Bresser-Pereira, 2003). Os saldos internacionais que eram de aproximadamente US\$ 3 bilhões em

setembro, chegam a zero em dois meses. Diante desta situação, em dezembro de 1982, são iniciadas as tratativas com o FMI (Fundo Monetário Internacional) para se negociar o montante devido, embora as afirmações do governo brasileiro de que não negociaria com essa instituição, em decorrência da reputação herdada desde Juscelino Kubitschek. Como resultado deste ajustamento, o FMI estimava que o PIB brasileiro teria um crescimento negativo de 3,5% em 1983. Então, no final de 1985, em decorrência da suspensão da rolagem da dívida externa, o Brasil tinha duas opções: declarar uma completa moratória ou declarar uma moratória branca¹ do principal, na qual pagaria os juros e os dividendos ao passo que negociava com o FMI e os principais credores. O governo brasileiro fica com a segunda opção e, em janeiro, firma um acordo com o FMI, no qual compromete-se a ter um superávit comercial de US\$ 6 bilhões, cortar em 50% o déficit público e ter uma taxa de inflação de 90%.

Em fevereiro de 1983, como resultado do acordo proposto, há uma maxidesvalorização do cruzeiro em 30%, deixando todos esperançosos; no entanto, tal medida foi positiva, pois geraram-se grandes superávits comerciais (Bresser-Pereira, 2003). Devido a forte recessão que reduziu as importações e desvalorizou a moeda nacional, era incontestável que se alcançaria o US\$ 6 bilhões de superávit comercial, porém o objetivo de reduzir o déficit público estava longe de ser alcançado.

Para fechar sua conta no balanço de pagamentos em 1983, o Brasil necessitava de mais US\$ 4 bilhões, sendo que os empréstimos realizados em dezembro de 1982 não supriram o déficit corrente (Bresser-Pereira, 2003). Como consequência, um novo acordo com o FMI é feito. Porém, como a inflação de custos crescia ainda mais e o déficit público nominal não estava baixando, o FMI impõem medidas violentas de austeridade que trouxeram desempregos e falências à população brasileira. Uma das medidas de ajustamento mais marcante foi a de cortar os salários reais, em que se indexava os salários a 80% do INPC durante os dois anos seguinte, até para compensar o populismo econômico adotado pelo governo no biênio 1979-1980.

2.2.1 PRESSUPOSTOS DA CRISE FISCAL INTERNA LIGADOS À CRISE DA DÍVIDA EXTERNA

A economia brasileira nunca passou por um período de estagnação tão forte como ocorrera nos anos de 1980, tanto que a renda por habitante que entre 1973-1980 cresceu em

¹ Decorre da impossibilidade em honrar os compromissos externos, dada a falta de rolagem da dívida pelos credores

52,7%, a partir de 1980 interrompe seu ciclo de crescimento (Bresser-Pereira, 2003). Na verdade, era uma crise estrutural que tinha como consequências a estagnação da renda por habitante, a rigorosa redução da capacidade de poupar e investir do país e fora a hiperinflação da época que desorganizou a economia. Esta desorganização, nas palavras de Bresser, tem duas proporções: causa distorções na alocação dos fatores de produção, levando os agentes a especular, e induz o governo a tomar medidas contracionistas.

A crise econômica brasileira dos anos 1980 estava ancorada no desequilíbrio financeiro estrutural do setor público que tinha como razão principal o descontrole fiscal em decorrência da excessiva dívida externa pública (Bresser-Pereira, 2003). É um erro quem analisa a crise fiscal olhando apenas para o déficit público, outras duas causas também podem explicar esta situação, como a dívida pública interna e externa e a falta de crédito do Estado, que é caracterizada pela incompetência de financiar seu déficit em prazo maior do que o *overnight*².

O tamanho desta crise fiscal pode ser medido através do déficit público operacional e através da capacidade de poupança do setor público (Bresser-Pereira, 2003). Em que a primeira corresponde à necessidade de financiamento do setor público, e a segunda está na capacidade de poupar do Estado que se torna negativa, recorrendo-se ao endividamento público. A poupança pública negativa e o consequente déficit público eclodiu na dívida pública que, no início dos 1970, era basicamente externa; porém, no final desta década, os bancos internacionais receosos quanto a uma moratória, suspendem a rolagem da dívida externa, fazendo com que a dívida interna crescesse brutalmente. No entanto, a dívida externa pública seguiu crescendo na mesma proporção que o setor privado pagava suas obrigações externas, tudo porque o governo financiava seu déficit com estes recursos. Em números mais realistas, em 1988, o PIB girava em torno de US\$ 320 bilhões e só de dívida externa o montante se aproximava de US\$ 100 bilhões. E, não podia-se contar com o setor privado, já que a situação de insolvência inviabilizava o crédito para o setor público em um comparativo feito por Bresser em relação ao Japão e Itália que embora tivessem dívidas, a nação italiana com um maior percentual, estes países contavam o setor privado para cobrir o déficit com uma margem maior de pagamento.

Em linhas gerais, este desequilíbrio desordenado tem sua origem no crescimento com endividamento nos anos 1970. Bresser-Pereira (2003) justifica que esta medida era eficaz até

² Aplicações financeiras feitas no open market em um dia para serem resgatadas no dia seguinte.

1978, quando o índice dívida/exportação do Brasil estava no limite de 2, sendo totalmente inviável entre 1979-1980, não porque a dívida tinha tomado altas proporções, mas também em decorrência de quatro choques externos que afetaram a economia, exigindo-se de imediato o ajuste: segundo choque do petróleo; recessão nos Estados Unidos; elevação da taxa nominal de juros – resultado da inflação americana- e da taxa real de juros – uso de política neoclássica/monetarista dos EUA como medida de ajuste, sendo que estas subidas de taxas aumentaram o pagamento de juro do Brasil ao exterior.

Diante da situação, entre 1979 e 1980, em vez do Brasil tomar esforços para ajustar o caos econômico, assume uma atitude de cunho populista de expansão econômica e aprofunda ainda mais o déficit público, sendo inviável honrar com tamanho passivo. Tanto que a dimensão desse desequilíbrio chegou a tais proporções, que simples manobras de ajuste macroeconômico não surtiriam efeitos, a menos que as condições do setor externo fossem vantajosas para o momento. Entretanto, a partir de 1981 até 1983, o país imprimiu o ajustamento das contas públicas para reequilibrar a conta corrente externa, alcançando este objetivo através da desvalorização cambial real e da redução do déficit; porém, a inflação que assolava o Brasil não desapareceu e tendia a crescer ainda mais, tudo porque este ajuste foi realizado às custas da redução da taxa de investimentos e não suprimiu o déficit público que era agravado pela dívida externa (Bresser-Pereira, 2003).

2.2.2 PLANO CRUZADO E A MORATÓRIA

O ano de 1986 foi marcado pelo lançamento do plano cruzado que tinha como objetivo conter a inflação que já tomava proporções exageradas. Era um plano de tradição heterodoxa que foi arquitetado por economistas latino-americanos que muito contribuíram para a teoria da inflação inercial; porém, o plano não surtiu o efeito desejado, devido a incapacidade do governo de conter a demanda agregada, não reduzindo, também, o déficit público e nem praticando uma política monetária que garantisse taxas de juros positivas, sem falar da recusa de corrigir os preços relativos. Mas a razão em destaque da crise foi a continuidade de uma dívida externa que só se elevava. Quando o Plano Cruzado foi idealizado, os economistas brasileiros não tinham a consciência da incompatibilidade entre a dívida externa brasileira e a estabilidade de preços, não se pensando em moratória, só que em fevereiro de 1987 a situação torna-se insustentável e a moratória é declarada (Bresser-Pereira, 2003).

Este método utilizado, para contingenciar as perdas de reservas que o país estava sofrendo em razão do desequilíbrio macroeconômico, era uma demonstração de coragem do ministro da Fazenda, conforme declarou Bresser-Pereira (2003). A essência desta moratória consistia na redução da dívida via securitização, dirigida por Bresser em setembro de 1987, mas também seu viés era atrair a atenção dos setores significativos das elites dos países credores a se compadecer sobre a dívida externa e a projetar algum método que reduzisse o passivo dos países endividados. O ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, que sucede Bresser-Pereira em fevereiro de 1988, afirma que a moratória implantada trouxe mais prejuízos do que benefícios ao país, sendo que o ganho de reservas alcançadas pela suspensão de pagamentos dos juros teria sido superada pela perda decorrente em razão das retaliações- redução do crédito a curto prazo, redução dos empréstimos do Banco Mundial, etc.- era contraditória. A razão para isso fundamentou a escolha de suspender a moratória e fechar um acordo consensual com os bancos. Essa escolha repercutiu na imprensa dos países credores e, logo após, através de Maílson da Nóbrega, o Brasil revivia a moratória, sendo que desta vez era uma “moratória branca”, em decorrência da inviabilidade de efetuar o pagamento do saldo devedor externo, já que a rolagem da dívida pelos credores não era possível.

2.2.3 PLANO DE NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA

As estratégias de ajuste e financiamento da dívida externa não surtiram efeito, pois a dívida era tão grande que seria inviável pagamento dos juros com crescimento no Brasil (Bresser-Pereira, 1988).

Ao assumir o Ministério da Fazenda, Bresser-Pereira não estava ciente desta incoerência quando apresentou o Plano de Controle Macroeconômico, tanto que no mês de maio solicita a sua equipe para preparar um plano que propusesse um crescimento e 6% do PIB depois de um processo de ajustamento durante o ano de 1987 e um superávit comercial considerável com um financiamento de 50% dos juros pelos credores externos (Bresser-Pereira, 1988). Bresser deduzia que este plano era eficiente e poderia propor o crescimento esperado e, ainda, negociar a dívida. Porém, quando o plano estava finalizado, percebe-se a irrealidade de sua proposta. Assim, ficam nítidas algumas coisas: financiamento de 50% era inviável, mudando-se para 60%; a mais importante, reduzir o consumo interno para elevar a capacidade de poupança do setor público em 5% no período de quatro anos seria muito grande; então, apenas uma política apoiada pela sociedade proporcionaria que os objetivos fossem alcançados (idem, 1988).

E, após algumas discussões com economistas, banqueiros e políticos, Bresser-Pereira se dá por conta que era o momento do Brasil denunciar a estratégia de financiamento e ajustamento e sugerir uma solução alternativa para a questão da dívida, ou seja, uma maneira em que os encargos fossem divididos entre devedores e credores (Bresser-Pereira, 1988). Uma forma de interromper a moratória seria substituí-la por um acordo inovador com os credores, em que a solução sustentada pelos países credores consistia em criar uma autoridade da dívida controlada pelo FMI e Banco Mundial em que se comprariam com desconto os créditos dos bancos comerciais dos países altamente endividados, permutando-os por seus próprios títulos e, após, transferindo este desconto para os países devedores com base nas suas situações (idem, 1988). No entanto, não era possível aguardar o amadurecimento desta ideia; assim, Bresser propõe aos bancos uma *securitização* parcial e negociada da dívida, em que se converteria a dívida atual em novos títulos com o mesmo valor de face, mas com taxas de juros menores que as de mercado. Essa securitização teria que ser parcial, já que a garantia dos novos títulos seria a preferência estipulada para eles. O correto seria a garantia dos governos dos países credores ou pelo Banco Mundial, mas eles não podiam aderir a essa alternativa.

Os bancos e o governo norte-americano não se sentiram muito confortáveis com esta situação, já que era a primeira vez que um Ministro de um País credor falava sobre a necessidade de um desconto sobre a dívida e apresentava uma alternativa baseada nos mercados para ganhar esse desconto (Bresser-Pereira, 1988). Ao mudar de proposta, O Brasil apresenta aos bancos em 25 de setembro de 1987 outra alternativa: baseada no “dinheiro novo”- estratégia de ajustamento e financiamento- e, uma solução de longo prazo para a dívida ancorada na securitização, ou seja, na redução da dívida. E, para alcançar esta redução seria necessário converter a dívida em capital de risco e em títulos (securitização). Esta decisão tinha riscos e os credores afirmariam que o Brasil estava tomando decisões unilaterais e tentariam retaliar; porém, se estaria coagindo os países credores a ir em direção à securitização global da dívida dos países altamente endividados. Seria a única forma compatível de haver crescimento e pagar a dívida. Em que o Brasil firmaria a intenção de pagar, mas conforme suas possibilidades financeiras e, ainda, com desconto, pois tentar pagar integralmente os juros sobre a dívida é impor o país à estagnação e ao descontrole inflacionário.

Para se achar uma saída para a crise econômica brasileira, impor sacrifícios somente aos credores não era suficiente, mas também conseguir uma redução da dívida externa, e

colocando em prática o ajustamento, combatendo o déficit público e exigindo esforços da classe trabalhadora e empresarial (Bresser-Pereira, 1988). Vendo que o governo não estava preparado para adotar o ajuste, Bresser pediu demissão, pois se faria muito para acabar com a dívida externa e nada em relação à situação interna.

2.3 INFLAÇÃO INERCIAL

Os anos de 1980 levaram muitos economistas a estudar o comportamento inflacionário que vinha se mantendo, embora houvesse tentativas de frear as elevações de preços. O ajuste fiscal implantado em 1983 contribuiu para que o déficit público quase zerasse; no entanto, os preços não estabilizavam.

As teorias monetaristas³ e keynesianas⁴ não eram suficientes para explicar a inflação crônica, que tomava altos patamares e se estabelecia nestes valores, como foi o caso que ocorreu em 1980, em que a inflação passa de 50% para 100% ao ano, e se mantinha nesta proporção, independentemente do nível de demanda (Bresser-Pereira, 2003).

Então, Francisco Lopes (1985), acadêmico da PUC/RJ, conclui hipoteticamente alguns pressupostos a respeito da natureza inercial da tendência inflacionária, afirmando que na ausência de choques inflacionários, a inflação corrente é determinada pela inflação passada, independentemente das expectativas. A ideia fundamental para esta teoria é que em uma situação de inflação crônica, os agentes econômicos, temerários quanto à queda da renda real, reajustam seus preços com base nas perdas passadas. Ou seja, quando todos os agentes adotam esta medida de reajustar os preços periodicamente com base no passado, a taxa de inflação tende a permanecer: a inflação presente tende a se igualar à inflação passada (Lopes, 1985).

A sugestão de Francisco Lopes (1985) para solucionar este problema é que se quebre a tendência inercial da inflação. E, propõe para isto o choque heterodoxo que consiste em um congelamento geral de preços e rendimentos, sobre a retaguarda de políticas monetárias e fiscais passivas. Especificamente, sua proposta era de um congelamento temporário seguido de uma fase com controle de preços mais ameno, permitindo-se uma subida moderada de preços, ambicionando reajustar a estrutura dos preços relativos resultantes do congelamento.

³ Processo inflacionário analisado a partir da Teoria Quantitativa da Moeda.

⁴ A inflação seria causada por um aumento geral da demanda, em uma situação de pleno-emprego, isto é, quando não houvesse desemprego nem ociosidade nas empresas, como ocorreria no auge do crescimento econômico.

A proposta de André Lara Resende (1985), para o enfrentamento à inflação inercial consistia em introduzir uma nova moeda que circularia paralelamente ao cruzeiro. Em que estaria fora do alcance do imposto inflacionário, numa condição estável, já que a cotação estaria ancorada à ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional) e, inicialmente, também ao dólar. Este paralelismo daria confiança sobre a nova moeda que poderia se chamar de Novo Cruzeiro (NC), sendo valorizada diariamente em relação ao cruzeiro, o que proporcionaria estabilização ao nível geral de preços, pelo menos de início que seria um período de três a seis meses.

2.3.1 ANÁLISE DE BRESSER-PEREIRA SOBRE INFLAÇÃO INERCIAL

A alta inflação que predominava no Brasil nos anos de 1980 deixava muitos economistas em dúvida quanto à eficácia das teorias vigentes à época que combatesse a elevação desordenada dos preços. Não se encontrava um consenso a respeito da situação, pois o ajuste fiscal implantando no Brasil em 1983, por exemplo, levou o déficit público para próximo do zero, mas não surtia efeito em relação à inflação.

As análises sobre inflação de Bresser-Pereira (2003) eram originárias de Ignácio Rangel, especialista no assunto; no entanto, as teorias de Rangel não eram suficientes para explicar a estabilidade da inflação em determinados níveis. Era visível o quão persistente era a alta de preços em meio à economia brasileira, pois, nos anos de 1970, a inflação estabilizou-se em torno de 40% ao ano e, em 1979, permaneceu estabilizada em 100% ao ano. A modelagem de Rangel⁵ era muito esclarecedora, mas carecia de alguns detalhes para explicar as razões que mantinham a inflação estável por vários anos em um mesmo nível, independentemente da demanda e da oferta, ou seja, independente do mercado.

Após presenciar o salto inflacionário de 50% para 100% ao ano em 1980, Bresser-Pereira constatou que o problema estava na defasagem nos aumentos de preços das empresas, que transmitia automaticamente o aumento de custos para os preços, independentemente da demanda, ou seja, mantem os níveis de inflação em um determinado patamar (Bresser-Pereira, 2003). No entanto, se os agentes sentirem-se à vontade para aumentar suas margens ou seus salários de maneira a elevar sua cota na divisão do produto, e se os demais agentes em contrapartida indexarem seus preços, a tendência será a conservação do processo

⁵ Rangel dava ênfase ao lado da oferta e, supondo certo poder monopolista das empresas, afirmava que estas, diante das crises ou ameaças de crise, procuravam proteger sua taxa de lucro através do aumento administrado dos preços.

inflacionário, pois os primeiros agentes buscarão um novo aumento real em seus salários (Bresser-pereira, 1984).

Ainda eram muito incipientes as pesquisas sobre a inflação inercial, tanto que nem era esta a denominação usada. No ano de 1984, Bresser e Nakano publicam o artigo intitulado de “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação”, em que abordam três fatores que influenciam os preços a continuarem crescendo de forma persistente: fatores causadores que mantem a inflação em um determinado patamar; fatores aceleradores da inflação; e fatores sancionadores da elevação de preços. Os fatores aceleradores da inflação são diversos, e a própria economia preserva-a por seus métodos próprios que mantem o índice da inflação estabilizado, mesmo que os fatores aceleradores deixem de agir. O exemplo citado no artigo mostra que se um aumento de salário real acima da produtividade provoca um aumento da inflação, logo não será necessário novos aumentos para que este patamar seja mantido, mostrando-se que a inflação mantem-se neste nível independentemente das pressões de demanda e, ainda assim, se conviver com altos índices de desemprego. Caracterizando uma situação de estagflação⁶ que chamava-se de inflação autônoma, que leva este nome, porque não tinha influências da demanda. E, somente, após o Plano Cruzado é que Bresser-Pereira decide compartilhar da expressão “inflação inercial”. E, o fator mantenedor por natureza é o conflito distributivo, em que as empresas e os sindicatos têm a sua disposição instrumentos econômicos e políticos para manter sua participação na renda, ideia que teve como embasamento teórico no autor Mário Henrique Simonsen que denominou este fator de componente de realimentação (Simonsen, 1970). Dado que os preços das mercadorias e força de trabalho variam com uma certa defasagem, já que os preços de uns são os custos de outros, os aumentos ocorrem de uma forma automática, implicando repasses de custos para os preços das empresas e trabalhadores. O fator sancionador é o aumento na quantidade de moeda, alternativa encontrada pelo governo em financiar o seu déficit.

Por que a inflação se mantinha estável em um determinado patamar? Bresser-Pereira (2003) responde a esta pergunta enfatizando que os agentes econômicos, para manter sua participação na renda, ou de preservar o equilíbrio dos preços relativos, e levando em consideração que os aumentos de preços são realizados defasadamente, não há outra alternativa senão transmitir as elevações de custos para os preços, repetir no presente a

⁶ Estagflação é quando temos inflação ao mesmo tempo que estagnação econômica (a economia não crece).

inflação passada, mais objetivamente, indexa-se informalmente os preços. Na interpretação de Bresser-Pereira, a inflação inercial surge como consequência do conflito distributivo entre empresas capitalistas, burocratas e trabalhadores para defender sua participação na renda.

Se os agentes econômicos já estiverem acostumados com uma inflação alta e que tenham em mente que podem aumentar seus preços sem prévio acordo, embora não haja fluxo de demanda, fará com que seus concorrentes tomem a mesma atitude (Bresser-Pereira, 2003). No decorrer dos estudos, deu-se atenção para a indexação informal da economia: ao se confirmar as expectativas dos agentes de que os preços continuariam a subir conforme a inflação passada, embora estando em um período recessivo, esperava-se que os demais fizessem o mesmo. Em um primeiro momento, ao se deparar com este tipo de inflação, denominou-se à época de “inflação autônoma”.

Em um artigo publicado em 1983 por Bresser-Pereira e Nakano, “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação”, definira-se dois fatores sancionadores da inflação que são a moeda e o déficit público. Em relação à moeda, os autores apenas repetiram as ideias de Inácio Rangel, em que a moeda é em parte endógena em inflações normais e é estritamente endógena em alta inflação. Tal medida condiz com os monetaristas que afirmam que a moeda tem de crescer com a inflação para manter a quantidade real mínima de moeda e, assim, a recessão não se aprofundar (Bresser-Pereira, 2003). Novidade quanto aos fatores sancionadores da inflação era a inclusão do déficit público, que em conformidade com o efeito Olivera-Tanzi⁷, tinha-se em mente que a alta inflação conduzia à redução da receita tributária real. Diante disso, Bresser-Pereira e Nakano chegaram à conclusão de que o fator político era preponderante nessa situação, pois o governo financiava-se através da emissão de moeda, já que a inflação inercial induz ao déficit público, ou seja, financiamento inflacionário das contas do governo.

Através dos autores Bresser-Pereira e Nakano, uma nova política de controle da inflação estava em planejamento. Ambos tinham em mente que as políticas tradicionais de estabilização da inércia inflacionária não encontravam eficácia neste caso e alternativa consistia em controlá-la administrativamente, ou seja, por meio da política de renda, do controle direto dos preços. E, as opções eram as seguintes: montar um sistema de prefixação gradual com base na previsão de uma inflação futura declinante em que eram estabelecidas

⁷ Efeito Oliveira-Tanzi é a perda de receita fiscal real devido à defasagem entre o aumento em que se incorre no imposto e o momento em que este é recolhido aos cofres do tesouro.

guias para os agentes econômicos aumentarem seus preços a taxas decrescentes, ou empregava-se um congelamento geral de todos os preços e salários (Bresser-Pereira, 2003).

Bresser acompanhava Pêrsio Arida na ideia de que havia a possibilidade de haver equilíbrio macroeconômico com déficit público zerado e alta inflação inercial. E, em relação a Chico Lopes a reciprocidade de ideias era ainda maior, já que ambos, juntamente com Nakano, davam uma grande importância à defasagem dos reajustes de preços e ao conflito distributivo real que estava implícito.

Em sua conclusão a respeito da inflação inercial, Bresser enfatiza que não surtirá efeito a simples decisão de mudar os rumos da política econômica e das expectativas, para que se tente amenizar o quadro inflacionário. O ideal seria adotar como solução medidas neutras do ponto de vista distributivo que tragam os preços relativos para o ponto de equilíbrio, situação em que se leva em conta o aumento defasado dos preços por parte dos agentes que não querem correr o risco de haver perdas no seu poder de compra, por isso a dificuldade de controlar a inflação inercial. Trazendo à tona o congelamento de preços como outra possibilidade, essa ação só seria positiva caso sejam aplicados os sistemas de conversão pela média e que setores da sociedade consintam em perder algum resíduo de sua renda (Bresser-Pereira, 2003).

3 MACROECONOMIA DA ESTAGNAÇÃO: CRÍTICA DA ORTODOXIA

Este capítulo baseia-se nos livros *Macroeconomia da estagnação* (2003) e *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil* (1996) de autoria de Bresser-Pereira. No qual é descrito um pouco da história e da interpretação de Bresser-Pereira em relação aos seguintes assuntos abordados: abertura comercial e financeira que se deu no início dos anos 1990 com Fernando Collor de Mello na Presidência da República, sendo uma abertura econômica muito abrupta, deixando diversas consequências para a indústria brasileira, porém, com certas limitações, em que o autor em análise está de acordo; Já, o crescimento com poupança externa é insistentemente criticado por Bresser-Pereira, já que diante deste pressuposto, os países desenvolvidos limitaram o desenvolvimento do Brasil por impedi-lo de concorrer no mercado externo; e, finalmente, a reforma do Estado, em que foi, totalmente, idealizada por Bresser-Pereira, em que se rompe com o Estado patrimonialista para ir em busca de uma nação com serviços públicos eficientes para sua população, através de um Estado reconstruído que tem como propósito evitar crises em decorrência do excesso de gastos.

3.1 ABERTURA COMERCIAL E FINANCEIRA

A figura que marcou a abertura comercial e financeira no Brasil no início dos anos 1990 foi o ex-presidente Fernando Collor de Mello. Eleito em um período de hiperinflação, já havia no meio econômico duas reformas neoliberais que estavam em curso: a liberalização comercial e a privatização. A primeira já estava em andamento desde 1987 quando Bresser-Pereira comandava a pasta do Ministério da Fazenda. Por se tratar de um período crítico na economia do Brasil, Bresser-Pereira mostra que a sociedade no geral não dava importância para o ajuste fiscal, já que os gastos sem limites dos governos anteriores eram favoráveis à população, mas estes não tinham em mente os possíveis danos futuros e só a partir de 1989 que tomaram a consciência que contas equilibradas são imprescindíveis para que o Estado cumpra suas funções (Bresser-Pereira, 2003).

Ao se eleger, o presidente recebe o apoio popular tão necessário à época pelo fato de mostrar-se empenhado a atacar a inflação que se arrastava há alguns anos. E, também, sai em defesa de um programa audacioso de abertura comercial ao exterior e pela privatização (Bresser-Pereira, 2003).

Nas palavras de Bresser (2003), embora tenha sofrido o *impeachment*, o governo Collor deixou uma herança positiva pelo fato de abrir o comércio brasileiro para o exterior,

permitindo que as empresas se reestruturassem, modernizassem a indústria, elevassem a produtividade, decorrendo disso a viabilidade das demais competirem no âmbito internacional.

Bresser-Pereira (2014) critica a maneira como se deu a abertura comercial brasileira entre os anos de 1990 e 1992, pois não foi instituído um imposto sobre a exportação de suas *commodities*, originando, assim, a doença holandesa – sobreapreciação permanente da taxa de câmbio-, e, conseqüentemente, sua indústria ou, no geral, seus setores com maior valor adicionado *per capita* ficaram menos competitivos e menos atrativos para investimentos. Este acontecimento chamado de fato histórico novo por Bresser-Pereira foi o que impediu a recuperação do desenvolvimento econômico do Brasil a partir de 1994, ano em que foi atingida a estabilização dos preços.

O movimento de abertura comercial e financeira no Brasil não era uma ideia autêntica local, foi fortemente influenciado pelas teorias do hemisfério norte. Neste caso, o Consenso de Washington trouxe uma nova orientação em que tinha como princípios uma agenda pró-mercado e de Estado mínimo (Diniz, 2006). Os formuladores desta teoria embasavam suas críticas nos erros cometidos pela elite brasileira após à redemocratização e o fracasso do Plano Cruzado que não foram capazes de assegurar o viés nacional-desenvolvimentista e, assim, impuseram a sua hegemonia externa. Diante dos fracassos ocorridos, Collor faz uma ampla reforma ministerial que sob o comando de uma nova equipe econômica se submete aos planos neoliberais que privilegiam o setor financeiro em vez do setor industrial. Trazendo como consequência a perda de força política dos empresários industriais e, automaticamente, distanciando-se da estratégia nacional de desenvolvimento (Bresser-Pereira; Diniz, 2009).

Para Bresser-Pereira (2009), este episódio foi um retrocesso econômico e político, pelo fato da abertura econômica não ser gradual, sendo de uma forma abrupta para muitos empresários que foram os mais prejudicados na época. Em meio à crise da dívida externa, o desastre do Plano Cruzado, a perda de representatividade das elites nacionais e o aumento da hegemonia americana ainda mais após o fim da União Soviética foram preponderantes para que a ala mais conservadora dos empresários brasileiros, principalmente no setor financeiro, mas também no setor industrial, não tardassem a assumir e a se tornarem aderentes da política neoliberal em curso. No entanto, o desacordo entre o empresariado era em virtude da maneira rápida como se deu a introdução da nova agenda privatista e de abertura comercial.

Este período neoliberal, também, foi observado durante a gestão de Itamar Franco que assumiu a presidência da república tão logo o impeachment de Fernando Collor de Mello. Apoiado por uma coalizão de centro-direita, a partir de 1995, Itamar prossegue com as reformas econômicas e institucionais de cunho neoliberal. Embora seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, tenha implementado um plano heterodoxo que neutralizou a inércia inflacionária através da URV, apreciando a taxa de câmbio que associada à abertura comercial e a liberalização financeira permitiu que o setor industrial se reestruturasse. No entanto, não foi possível impedir que houvesse fechamento de empresas, falências, união com empresas estrangeiras, fusões, elevado desemprego na indústria, desindustrialização e desnacionalização da economia, em que os setores mais prejudicados foram a indústria têxtil, a de máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletrônicos. Bresser-Pereira ressalta que a desindustrialização só não tomou maiores proporções, pois, entre 1930 e 1980, o Brasil arquitetou um setor industrial bem diversificado e com capacidade de absorver os avanços tecnológicos, ou, também, porque a indústria de transformação criou resistência para enfrentar a sobreapreciação cambial e, conseqüentemente, aumentar sua produtividade. Esta ampla reestruturação do parque industrial conduziu o respectivo setor a formar grandes conglomerados financiados pelo capital internacional. Foi tão visível a desnacionalização da economia brasileira que as empresas transnacionais tomavam o espaço das empresas privadas nacionais (Bresser-Pereira e Diniz, 2009).

Bresser-Pereira (2009) relata que houve discordância entre o empresariado a respeito desta situação, principalmente aqueles ligados ao IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). Aos demais, a modelagem neoliberal e globalista foram incorporadas a suas políticas industriais. A ala neoliberal que estava em crescimento no meio político brasileiro teve o apoio da Fiesp (Federação das indústrias do Estado de São Paulo) em 1990, tanto que a elite empresarial brasileira emana esforços através da criação da Ação Empresarial, sob o comando de Jorge Gerdau Johannpeter, com o intuito de exercer pressões sobre o Congresso Nacional no resguardo das premissas liberais.

E o pacto pela continuidade da frente neoliberal não parou por aí, logo que Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência da República, no ano de 1995, com uma união de esforços dos dirigentes da CNI e da Fiesp, entram em um acordo para priorizar a nova agenda pública que tinha forte tendência pró-mercado. O cenário econômico mostrou-se ambíguo, pois algumas empresas terminaram fechando as portas, enquanto outras se mantiveram e aumentaram suas instalações, sem falar da expansão dos grupos transnacionais

e da concentração de capitais. Tratou-se de uma época marcada por renovação da orientação dos líderes empresariais (Bresser-Pereira e Diniz, 2009).

Os empresários que participaram da ação privatizadora das empresas públicas acreditavam que este era o caminho mais promissor. E, conforme esta ideologia, a visão futura do capitalismo no Brasil aprofundaria o modelo de mercado com forte presença das empresas externas e, também, conduziria a um maior entrosamento com o capital internacional. Assim, como mostram Bresser-Pereira e Diniz (2009), essa mudança foi induzida pela ação do Estado, que redireciona a economia, lançando as bases de uma nova estratégia em detrimento do antigo modelo.

As empresas que escaparam da derrocada submeteram-se à fusão, associação ou parceria com as empresas internacionais. Bresser-Pereira (2009) traz à tona a distinção entre empresa nacional e empresa estrangeira, que era fundamental na fase desenvolvimentista. E mostra que a nova denominação passa a ser “empresa brasileira” que passa a ser qualificada por ser aquela que se instala e investe no país, produzindo e criando empregos. Em contraposição a este fundamento, perdia sentido adotar os termos centro e periferia, e os grandes países passam a ser notados como viabilizadores do desenvolvimento econômico brasileiro e não mais como concorrentes. E, aquela interpretação de imperialismo e nacionalismo é esquecida para se situar em uma ação conjunta integrada de uma rede transnacional de esforços distintos (Bresser-pereira; Diniz, 2009).

No final dos anos 1990, emergiram sinais de rompimento da coalização neoliberal, principalmente no que tange a política macroeconômica. Aos poucos, ficou notório no Brasil e na América Latina que as ideias neoliberais e as políticas macroeconômicas não eram eficazes para se alcançar a estabilidade financeira nem o desenvolvimento econômico mas, sim, ao aumento da exposição ao mercado externo, corroborando para a concentração de renda em favor do setor financeiro e dos dois por cento mais ricos da população de cada país. Então, dá-se início às mudanças políticas governamentais, juntamente, com um movimento que faz duras críticas às reformas orientadas em favor do mercado em que, também, se expõem a existência de políticas macroeconômicas fora a ortodoxia convencional. Imbuídos desta guinada política, elegem-se em vários países, como na Argentina e no Peru, presidentes de esquerda ou centro-esquerda. Embora apresentando algumas diferenças, tinham em comum a rejeição das políticas neoliberais. Esta gama de conquistas eleitorais de magnitude nacionalista e de esquerda representou a derrota das políticas e reformas encampadas pelas

grandes empresas transnacionais sob o domínio dos Estados Unidos. Esses governos iam em busca de maior autonomia na obtenção de objetivos próprios, que nas palavras de Bresser-Pereira traduziam-se na expressão que Celso Furtado mencionava frequentemente, “trazer para dentro do país as decisões fundamentais”. Sendo essencial para se implantar um novo projeto de desenvolvimento (Bresser-Pereira; Diniz, 2009).

Neste momento a questão para Bresser-Pereira era definir um plano macroeconômico autêntico, em vez de ser coagido a aceitar políticas de altos juros e de taxa de câmbio não competitiva conforme as determinações da ortodoxia convencional. Então, abandona-se a política de crescimento com poupança externa de maneira a evitar que a taxa de câmbio se aprecie e o país venha a perder a capacidade de exportar bens manufaturados. Diversos indícios deram sinais claros de que a ortodoxia perdia forças e sua saída de cena se dá após a primeira grande crise financeira após o Plano Real em que surge a oportunidade para o empresariado brasileiro tomar algumas decisões no âmbito político (Bresser-Pereira; Diniz, 2009).

Fica evidente nos artigos e livros publicados por Bresser-Pereira que sua opinião era favorável à abertura comercial, a única postura contrária a esta abertura foi sua instantaneidade como se sucedeu e por se distanciar de uma política desenvolvimentista. Tanto que Bresser-Pereira afirma que foi uma herança positiva deixada por Fernando Collor de Mello.

Em outra perspectiva a respeito das políticas neoliberais que foram implementadas ao longo dos anos 1990, Fábio Giambiagi (2011) descreve como este processo decorreu, mostrando as mudanças necessárias na lei para que se alcançasse tal objetivo, como foi o caso da promulgação da Lei nº 8.031/1990 que explicitava os motivos para a implementação do Programa Nacional de Desestatização (PND): reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transmitir à iniciativa privada as atividades mal gerenciadas pelo setor público; colaborar para a redução da dívida pública; contribuir para a modernização do parque industrial do país; e, entre outros. Ao longo do primeiro governo FHC, notado por um déficit primário das contas públicas e por déficits em conta-corrente, a privatização foi primordial à política econômica, já que propiciava que os altos déficits públicos não elevassem mais ainda a dívida pública e, também, assegurava financiamento para o desequilíbrio da conta-corrente. Diante disso, Giambiagi caracteriza o regime privatista como “ponte”, pois se mantinha, mesmo em meio aos desequilíbrios fiscal e externo. Em sua avaliação são evidenciados os

prós e contras deste novo seguimento econômico, em que consta como positivo o estancamento da dívida pública; as empresas tornaram-se mais eficientes após serem vendidas; no setor das telecomunicações trouxe benefícios para a população; e, por último, melhora no resultado fiscal das empresas estaduais estatais, após a venda das empresas em situação financeira desfavorável. Já, em uma avaliação negativa, os resultados não alcançaram o que foi exibido na propaganda oficial, devido a dois motivos: pensava-se que o governo disporia de recursos para investir na área social, visão equívoca, e falta de regulação no setor elétrico. Assim, Giambiagi conclui que a desestatização não foi um caso de sucesso e nem de fracasso.

3.2 CRESCIMENTO COM POUPANÇA EXTERNA

Não é por menos que Bresser-Pereira intitula o livro de *Macroeconomia da estagnação* (2007), tanto que faz uma crítica ferrenha a respeito das políticas econômicas implementadas pelo que ele chamou de ortodoxia convencional. Então, critica a política de crescimento com poupança externa que se deu nos anos de 1990, em que a taxa de câmbio manteve-se apreciada e trouxe consigo a crise, justamente, para aqueles países que estavam em desenvolvimento. Tal prática seguia a seguinte recomendação: países ricos em capital enviariam recursos para os desprovidos de capital. A consequência deste fato tinha como intuito de amenizar a capacidade de concorrência internacional e de crescimento dos países de renda média. Ainda neste debate, Bresser discorda de Raul Prebisch, Celso Furtado e Hans Singer por defenderem a o crescimento com poupança externa (Bresser-Pereira, 2007).

Até os anos 1980, a teoria neoliberal pregava a abertura comercial – globalização financeira. No entanto, elucidara-se aos países ricos que a globalização só teria vantagens se fosse compatibilizada com uma série de impeditivos que diminuíssem o campo de políticas dos países de renda média, como, realmente, aconteceu nas tratativas da Rodada do Uruguai da OMC (Organização Mundial do Comércio). Então, após a crise da dívida externa, os países ricos idealizaram uma maneira de neutralizar a capacidade de competir dos países de renda média, em que teve a OMC como intermediária, objetivando a abertura da conta de capitais aliada à política de crescimento (Bresser-Pereira, 2007).

Era imposta aos países em desenvolvimento a adoção da estratégia de crescimento com utilização de poupança externa e promovessem a abertura da conta de capitais; porém, teve-se como consequência uma fragilização de suas economias, juntamente com uma crise de

balanço de pagamentos. E, mais ainda, não se desenvolveram como comenta Bresser-Pereira (2007).

Conforme analisa Bresser-Pereira (2007), os críticos da abertura da conta de capitais não abrangeram sua crítica sobre a política de crescimento com poupança externa, pois parecia contundente que os países ricos deveriam transferir recursos aos países pobres de capital. Para ele, nada é mais relevante para as economias emergentes, como se foi denominada à época, do que priorizar pelo controle estratégico de sua taxa de câmbio; entretanto, estes países se levaram por tais políticas, e o alto fluxo de moeda estrangeira apreciou o câmbio local, trazendo como consequência a quebra das empresas nacionais, já que era mais barato importar produtos e serviços. Somente, o Chile adotou barreiras à entrada de capitais para inibir esta apreciação.

Bresser-Pereira (2007) salienta que o objetivo principal dos países ricos em propor a política de crescimento com poupança externa e abertura de capitais era de neutralizar a capacidade de competição dos países dotados de mão-de-obra barata. Esse processo de neutralização é dividido em três estágios: no primeiro, os déficits em conta corrente causam a substituição da poupança interna pela externa, sucedendo ao longo do tempo o aumento do endividamento financeiro ou patrimonial; no segundo, já estando endividado e fragilizado financeiramente, o país fica dependente financeiramente do exterior, em que qualquer medida que suspenda a rolagem da dívida trará como consequência a crise de balanço de pagamentos, decorrente desta situação, o país se vê coagido a adotar a política do *confidence building*⁸; por fim, no terceiro estágio, ocorre a crise propriamente dita, pois os índices de endividamento externo em relação ao PIB ou em relação às exportações já tomaram grandes proporções e, assim, os credores impedem a rolagem da dívida. E, ao perder reservas, o país terá como única alternativa a moratória branca.

A implantação do Plano Real, a partir do ano de 1994, trouxe segurança aos investidores e especuladores externos no Brasil que atrelada ao aumento da taxa de juros e a implantação da política de crescimento com poupança externa causara forte apreciação da taxa de câmbio no segundo semestre do mesmo ano. Como consequência, o período de 1995-1998, de câmbio apreciado e alta dívida externa, culmina em uma crise de balanço de pagamentos no segundo semestre de 1998 e, em janeiro de 1999, com câmbio flutuante e

⁸ Segundo a qual deve-se adotar todas as políticas propostas ou sugeridas por Washington e Nova York, mesmo se conflitantes com o interesse nacional e os fundamentos macroeconômicos, para assim, se obter confiança junto ao mercado financeiro internacional.

depreciado. Os credores, céticos pela ideologia da ortodoxia convencional, afirmam que suas atenções são voltadas apenas para a dívida pública e que a dívida externa não teria tanta importância, já que este tipo de dívida, de caráter privado, pode ser resolvida da melhor maneira possível através do mercado. Porém, na visão de Bresser-Pereira, isso é uma farsa, na realidade, analisam primordialmente a dívida externa e o déficit em conta corrente, pois pressupõem que o Estado tem condições de quitar seus compromissos internamente, mas o país pode não dispor de divisas para saldar suas obrigações caso os credores optem, repentinamente, por suspender a rolagem da dívida externa, situação que ocorreu em 1998 e, novamente, em 2002. Esta segunda crise, além de ter motivações econômicas, teve também uma razão política que foi o receio da candidatura de Lula. No entanto, após se eleger, se dispõem a dar prosseguimento a política econômica ortodoxa do governo anterior, acalmando o mercado (Bresser-Pereira, 2007).

Em contradição com a ideologia ortodoxa de que a taxa de câmbio real de longo prazo não pode ser gerenciada, para se lograr tal êxito e impedir a apreciação, é necessário que as autoridades monetárias comprem as reservas, financiando-se no mercado interno; controlar a entrada de capital estrangeiro; e, fixar impostos sobre as exportações que culminam na doença holandesa.

A política de crescimento com poupança externa passou a ser adotada deliberadamente a partir de 1995 com Fernando Henrique Cardoso. Ele concordava com essa ideologia desde a época em que formulou com Faletto a teoria da dependência associada⁹ em 1960. E ao estar no cargo de presidente, não seria impossível de aplicar esta teoria conforme sua crença e, ainda mais, em um momento que os princípios neoliberais estavam em ascendência. Já que dispunha de capitais de empréstimo e de risco no sistemas financeiro internacional e a economia brasileira se mostrando em uma boa trajetória com a estabilização dos preços em 1994, Cardoso aplica tal política, trazendo como consequência para o país um crescente déficit em conta corrente. No entanto, não surtiu bons efeitos como aumento de investimentos e de crescimento, mas, muito pelo contrário, o Brasil ficou imerso na semi-estagnação (Bresser-Pereira, 2007).

⁹ Rejeitava a possibilidade de uma burguesia nacional e, conseqüentemente, de países verdadeiramente independentes na região, sustentava que o desenvolvimento econômico estava de qualquer modo garantido em razão do caráter dinâmico do capitalismo e dos investimentos feitos pelas corporações multinacionais, e voltava a atenção para a justiça social e a democracia.

Ao longo do seu primeiro mandato, FHC manteve uma taxa de câmbio sobrevalorizada, elevados déficits em conta corrente que chegavam à monta de 4% do PIB e altas taxa de juros, finalizando o período em meio a uma grave crise de balanço de pagamentos. As causas desta crise decorreram da suspensão da rolagem da dívida externa pública e privada brasileira pelos credores externos, acarretando em um elevado índice de endividamento do país. Reeleito para mais um mandato de quatro anos em janeiro de 1999, o presidente tenta solucionar o caos econômico através da flutuação cambial, o resultado alcançado foi a depreciação do real em cerca de 30% em termos reais, permitindo, assim, ir rumo ao equilíbrio macroeconômico e, quem sabe, retomar o desenvolvimento. Já em julho de 1999, a taxa de juros de curto prazo ainda persistia alta, então o governo resolve implantar a política de metas de inflação. Extinguida a âncora cambial, era desejo das autoridades, com apoio do FMI, prover a âncora monetária.

Na visão de Bresser-Pereira (2007), não era viável para o momento aderir a uma política dessas, pois ela foi planejada para gerenciar certo regime de política monetária, não para alterá-lo. A atitude de não mudar o regime, em se que desenvolveria uma estratégia para baixar a taxa de juros básica que impactava diretamente na dívida pública, foi muito criticada por Bresser, já que o Brasil estava desde 1994 sobre uma armadilha de alta de juros e baixa taxa de câmbio. Ao adotar a política de metas de inflação em 1999, em uma ocasião que a taxa de juros de curto prazo estava ainda muito alta, a taxa de juros ficou em torno de 9%; assim, o país adentrou em uma armadilha de altos juros e câmbio baixo em que já estava.

Embora tenha ocorrido a crise de 1998, o governo continuou convicto de que a política de crescimento com poupança externa era positiva. Essa tática, compatibilizada com elevada taxa de juros, fez com que a taxa de câmbio se apreciasse mais uma vez após a depreciação de 1999, estabilizando o índice dívida externa/exportações superior a 4. Unido a este índice, com uma economia estagnada e, no segundo semestre de 2002, nas prévias da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em que os credores ameaçam novamente a não permitir a rolagem da dívida, enfrentou-se uma segunda crise de balanço de pagamentos. E essa situação só foi resolvida após a substituição da poupança externa pela interna que se deu através da depreciação que impactou na diminuição dos salários reais; aumento da poupança interna que se deu através da redução do déficit público operacional e aumento dos investimentos para facilitar o aumento das exportações.

Em outro artigo, Bresser-Pereira (2014) enfatiza os problemas decorrentes de se adotar a política de crescimento com poupança externa, já que a sobrevalorização excessiva do câmbio real reduz a taxa de lucro esperada nos setores de produção de bens comercializáveis, sucedendo em baixa nos níveis de investimentos e de poupança agregada interna e, no entanto, ocasionando uma alta taxa de substituição da poupança interna pela externa. Em uma análise no período de 1994-2013, verifica-se uma correspondência estável de longo prazo entre taxa de câmbio e poupança interna, e que depreciações da taxa de câmbio real causam impactos positivos e expressivos sobre a poupança interna.

Em comparação com o modelo asiático, alguns teóricos afirmam que seria inviável a aplicação deste sistema no Brasil e na América Latina, pois é muito baixo o nível de poupança privada. Analisando a conta corrente destas nações como resíduo, mostra-se que a baixa propensão individual a consumir da população da Ásia seria a consequência pelos altos níveis de poupança interna e superávits em conta corrente. Em sua constatação avessa à ortodoxia, Bresser-Pereira (2014) mostra que não é a propensão a poupar que resulta em poupança elevada e a conta corrente em superávit, mas, sim, a taxa de câmbio competitiva em vez de sobreapreciada que, de um certo modo, diminui o consumo agregado e, de outro, gera oportunidades propícias ao investimento e, como resultado, eleva o investimento, e, pelo meio keynesiano, a poupança. Então, a incógnita para o alto nível de poupança dos asiáticos estaria, conforme o modelo, na base de uma taxa de câmbio competitiva ou de coibir sua sobreapreciação que resulta em salários reais comparativamente baixos no curto prazo, em certo nível de produtividade, para que consigam, com o crescimento mais rápido, elevar mais no médio prazo. No entanto, Bresser adverte que esta discussão serve apenas para a partir de certos níveis de produção, pois ao se elevar o salário real sem contrapartida de aumentos de produtividade tem como consequência problemas que acarretam em crise de balanço de pagamentos. De outro modo, com câmbio competitivo, aumenta-se o lucro dos investimentos e exportações que influenciam no aumento do nível de produtividade da economia no longo prazo, o que possibilita o aumento dos salários reais de maneira equilibrada.

Em outro trabalho, Bresser-Pereira (2008) mais uma vez se posiciona contrário à ortodoxia convencional que afirma que os déficits públicos foram os causadores da crise no balanço de pagamentos nos anos 1990, mas, na sua interpretação, são os déficits em conta corrente continuados os responsáveis por este problema. Déficits públicos podem ser os

provocadores de crise ao se confirmar a hipótese dos déficits gêmeos¹⁰, situação que nem sempre se realiza. A taxa de câmbio tende a se manter sobreapreciada durante um período longo, pois os credores externos, empolgados pelos elevados rendimentos de seus capitais nos países em desenvolvimento, desprezam as restrições de liquidez e solvência, e essa taxa tende a manter elevada apreciação caso o país sofra de doença holandesa¹¹. Assim, ao aderir à política de poupança externa para crescer, além de instigar uma taxa geralmente alta de substituição da poupança interna pela externa, o que não resulta em aumento proporcional de investimentos, conduz a uma crise financeira, mais especificamente, em uma crise de balanço de pagamentos.

Na hipótese de Bresser-Pereira (2008) sobre o crescimento com poupança externa, ele demonstra que a prática desta ideologia vem se sustentando desde os anos 1970, época em que o Brasil completa sua revolução capitalista. Pois, após todo aporte desenvolvimentista que foi dado a partir de 1930, era esperado que o Brasil seguisse uma trajetória autossustentada, conforme propunha a teoria econômica do desenvolvimento. No entanto, não foi o que aconteceu, a economia brasileira prossegue semi-estagnada desde então. Bresser-Pereira levanta uma tese que essa autossustentabilidade não se engendrou porque, já nos anos 1970, o país adere à estratégia de crescimento com poupança externa, que traz como consequência nos anos 1980 uma crise sem precedentes. Também, ressalta que essa estratégia passava despercebida nos anos 1970, já que era crença geral, devido à falta de capital dos países em desenvolvimento. E a grande crise que sucedeu nos anos 1980 não alertou sobre este engano. Então, novamente, pratica-se esta política nos anos 1990, mas, aí, como parte central da ortodoxia convencional. Ainda, Bresser-Pereira compara as leis das vantagens comparativas, que foram usadas durante um século e meio pelo Norte para neutralizar o crescimento do Sul, com a estratégia de crescimento com poupança externa que condiz com a mesma função, durante os 35 anos em que foi analisado o processo.

3.3 REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

A reforma do Estado se torna fundamental a partir dos anos 1990 em decorrência do processo de globalização que há muito tempo estava em curso. E, porque, neste segmento, o Estado exercia um papel mínimo no âmbito social e econômico, sem falar da crise do Estado

¹⁰ O déficit externo de um país era consequência do seu déficit fiscal.

¹¹ A doença holandesa é uma falha de mercado fundamental que se origina na existência de recursos naturais ou humanos baratos e abundantes que mantêm a taxa de câmbio sobre-apreciada por um tempo indeterminado. e, dessa forma impendendo a produção de bens comercializáveis usando tecnologia no estado da arte.

que tomou proporções exageradas ao longo dos anos 1980. Neste contexto, insere-se a crise econômica que tem seu ápice em 1990, em uma circunstância de hiperinflação, crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado e crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado. Então, somente uma reforma do Estado para amenizar a situação. E o tema somente entrou nos debates no Brasil em 1995, após Fernando Henrique Cardoso assumir a Presidência da República. Neste ano, a sociedade brasileira toma conhecimento que a reforma seria um fator condicional para consolidar o ajuste fiscal do Estado brasileiro e para que se implantasse no país um serviço público moderno, profissional e eficiente, em que sejam oferecidos serviços capazes de atender as necessidades da população (Bresser-Pereira, 1996).

A solução para a crise do Estado estava na sua própria reconstrução, em vista que a globalização extinguiu algumas prerrogativas da máquina estatal com a abertura econômica. Até porque, antes de se integrar no mercado mundial, o papel do Estado era de proteger sua economia. E, após a globalização, caberia exercer um plano estratégico para que o país fosse internacionalmente competitivo. As propostas de reforma do Estado tinham dois vieses, uma de cunho neoliberal que retirava o Estado da economia, enquanto que outra de cunho social-democrática ou social-liberal tinha a pretensão de aumentar a governança do Estado, ou seja, que o Estado tenha a seu dispor meios financeiros e administrativos para que ele venha intervir sempre que o mercado não tiver em posição satisfatória para estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais. De forma contrária, os neoliberais defendem a retirada do Estado da área social, ponto muito criticado por Bresser-Pereira (Bresser-Pereira, 1996).

Em se tratando da crise da administração pública burocrática que teve seu início ainda no regime militar, Bresser-Pereira (1996) mostra que essa situação ocorreu não apenas devido aos militares não terem afastado o patrimonialismo que sempre esteve presente, mas porque esse regime, em vez de empregar uma burocracia profissional no Brasil, por meio do rearranjo dos planos de carreiras e de um planejamento de abertura de concursos públicos para alta cúpula administrativa, aderiu à forma mais simples de seleção de administradores para as empresas estatais, em que a escolha é feita por indicações. Tal ação impossibilitou que houvesse no país a construção de uma burocracia civil forte, como foi proposto na reforma de 1936. A crise intensificou-se a partir da constituinte de 1988, momento em que a administração pública brasileira deteriora-se em decorrência do enrijecimento burocrático extremo. E a persistência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático terão como consequência o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

Conforme relata Bresser-Pereira (1996), a partir de 1995, com Fernando Henrique Cardoso na Presidência, há uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, de certo modo, do aparelho estatal e do seu pessoal. O objetivo da reforma era no curto prazo facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, em que é clara extravagância do quadro de funcionários; e, no médio prazo, modernizar a administração pública para prestar um atendimento mais eficiente para os cidadãos.

Uma parte do ajuste fiscal será empregado através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, em que haverá regras mais claras para o teto salarial dos servidores, e, também, com alterações no sistema de aposentadorias, em que se impõem um tempo mínimo de exercício no serviço público e toma como regra o valor da aposentadoria com base no tempo de contribuição. Para tal, se fazem necessárias mudanças na constituição. Uma possibilidade para diminuir o excedente de funcionários públicos será a criação de sistemas de exoneração ou desligamento voluntário. Em que é oferecido uma indenização por aderir ao plano e treinamento para o emprego privado, fazendo que um expressivo número de servidores aderisse ao plano em decorrência das vantagens oferecidas (Bresser-Pereira, 1996).

Em se tratando da modernização ou aumento da eficiência da administração pública, Bresser-Pereira (1996) mostra que para obter estes resultados no médio prazo, somente um complexo projeto de reformas com o intuito de fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e aplicar a descentralização da administração pública com a criação de agências executivas e de organizações sociais controladas por contratos de gestão. Nesta situação, Bresser enfatiza que a reforma não é de cunho centralizadora, como a de 1936, ou descentralizadora, como foi a intenção a de 1967. Tão pouco, centralizadora, quanto a contrarreforma inserida na constituição de 1988. A intenção não é permanecer no mesmo ciclo que é característico da administração pública brasileira, entre períodos de centralização e descentralização, mas com o intuito de intensificar a competência administrativa do centro, dar autonomia às agências executivas e fortalecer as organizações sociais. A mediação entre o núcleo estratégico e as agências e organizações sociais será através do contrato de gestão em que o primeiro será responsável por definir e controlar, e os demais a executar.

No planejamento para reformar o aparelho de Estado, Bresser-Pereira (1996) parte do pressuposto de quatro setores: núcleo estratégico do Estado; atividades exclusivas de Estado; serviços não-exclusivos ou competitivos; e, a produção de bens e serviços para o mercado. Fatores estes que Bresser-Pereira descreve as atividades e funções de cada um.

Incumbirá ao núcleo estratégico a formulação de leis e políticas públicas. Já que é um setor de dimensões pequenas, que em nível federal é formado pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, definidores das políticas públicas, pelos tribunais federados regidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. Nos estados e municípios, haverá núcleos estratégicos com atribuições recíprocas (Bresser-Pereira, 1996).

As responsabilidades exclusivas de Estado consistem em legislar e tributar. Inclui-se, também, a polícia, as forças armadas, os órgãos fiscalizadores e regulamentadores, e os órgãos responsáveis por transferirem recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, e entre outros (Bresser-Pereira, 1996).

Já os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, apesar de não serem de responsabilidade direta do Estado, o Estado efetua ou custeia pois os considera de grande relevância para os direitos humanos, ou porque impliquem em economias externas, serviços que não são, justamente, pagos através do mercado (Bresser-Pereira, 1996).

E, a produção de bens e serviços para o mercado é feita pelo próprio Estado através das empresas de economia mista, que marcam suas presenças em setores de serviços públicos e/ou setores estratégicos (Bresser-Pereira, 1996).

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado, a posse será exclusiva do Estado. Além das responsabilidades de aprovar leis (congresso), definir as políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emitir sentenças e acórdãos (Poder Judiciário), o núcleo estratégico disporá, também, de um novo mecanismo: o contrato de gestão. Assim, Bresser-Pereira (1996) mostra que, pelo contrato de gestão, o núcleo estratégico determinará os propósitos das entidades executoras do Estado e os indicadores de desempenho, garantindo a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua execução. As entidades executoras serão as “agências executivas”, no setor das atividades exclusivas do Estado, e as “organizações sociais” no setor de serviços não-exclusivos de Estado.

As atividades exclusivas de Estado serão organizadas pelo sistema de “agências executivas”. Conforme idealiza Bresser-Pereira (1996), o dirigente desta agência será nomeado pelo respectivo ministro que estiver subordinado, em que será acordado entre ambas as partes um contrato de gestão. Ao se estabelecer os objetivos e indicadores de desempenho,

mediante o contrato, o dirigente terá autonomia para gerenciar o orçamento global recebido; podendo, assim, administrar seus funcionários autonomamente em relação à admissão, demissão e pagamento; no entanto, as compras realizadas deverão obedecer as regras licitatórias

Em se tratando de bens e serviços para o mercado, a responsabilidade será do setor privado. Aí, Bresser-Pereira (1996) ressalta o programa de privatização em curso. Presumindo que as empresas serão mais eficientes sendo controladas pelo mercado, trazendo à tona a crise fiscal do Estado que o impossibilitou de realizar poupança forçada e de investir nas empresas estatais, sendo viável passá-las para o setor privado. Bresser-Pereira adverte que este tipo de política prevalecente no século XXI, conforme a ideologia do Estado moderno, não será nem de um Estado liberal, próximo do mínimo do século XIX, nem do Estado executor do século XX; no entanto, será um Estado regulador e transferidor de recursos, assegurando financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não dispõe de recursos para tal.

Já as atividades não-exclusivas de Estado que serão de domínio público não-estatal possuem uma certa peculiaridade que no decorrer da descrição será mostrado, conforme a modelagem proposta por Bresser-Pereira (1996). Em sua proposta, Bresser-Pereira mostra que existem três formas de propriedade: propriedade privada, propriedade pública estatal e propriedade pública não-estatal. Bresser-Pereira enfatiza que o público não é a mesma coisa que estatal, ou seja, que o espaço público tem uma amplitude maior que o estatal, podendo ser estatal ou não-estatal.

Então, no setor de serviços não-exclusivos de Estado que é de propriedade pública não-estatal, que é nem pública e nem privada, assume a característica de pública pois recebe subsídios do Estado. E suas atribuições são controladas de maneira mista pelo mercado e pelo Estado. No entanto, na visão de Bresser-Pereira (1996), o Estado será controlado através do controle social direto – conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se efetiva pela cobrança dos serviços. Caracterizando, assim, uma parceria entre o Estado e a sociedade civil.

Na interpretação de Bresser-Pereira (1996), a reforma mais contundente e que propiciará o alcance dos objetivos propostos – a flexibilização da estabilidade do funcionalismo, o fim do regime jurídico único, o fim da isonomia como preceito constitucional, limite para os tetos salariais, lei para aumentos salariais nos três poderes- é a constitucional. Objetivos, caso viessem a ser alcançados, abririam espaço para a implantação

de uma administração pública gerencial, fortalecendo, também, o compromisso dos representantes políticos e da sociedade como um todo em prol de um novo Estado moderno e eficiente.

Inclui-se na reforma de Estado idealizada por Bresser-Pereira (1996), em relação ao funcionalismo público, a demissão por insuficiência de desempenho em que dependerá da submissão de um processo de avaliação formal, garantindo ampla defesa ao servidor. E, a exoneração por excesso de quadros com o viés de reduzir o déficit público, para adequar o número de funcionários conforme as necessidades da administração.

Tema precedido por muitas polêmicas na classe trabalhadora, Bresser-Pereira (1996) adverte sobre a necessidade de uma reforma do sistema de previdência do servidor público, até para solucionar a crise fiscal do Estado. E, ainda, ressalta que a crise do sistema previdenciário brasileiro resulta de uma percepção inapropriada do que seja aposentadoria. Assim, conceitua o sistema de pensões como garantia de uma aposentadoria decente para quem está velho e que não possa trabalhar, e, não, como garantidor de um segundo provento a pessoas em plenas condições de trabalho, ou seja, não deveria existir para aposentar funcionários públicos aos 50 anos de idade.

Sendo, assim, na interpretação de Bresser-Pereira apresentada no artigo “A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle” publicado no ano de 1998, ele demonstrou o planejamento estratégico da reforma do Estado dos anos 1990 que guiariam ao Estado social-liberal do século XXI: limitar as funções do Estado, diminuindo seu tamanho principalmente no quesito de pessoal através de privatização, terceirização e publicização; reduzir a interferência do Estado, aumentando-se o controle via mercado, fazendo com que o Estado estimule o país a competir internacionalmente, em vez de proteger sua economia; aumento da governança do Estado, em que se tornará efetivas as decisões do Estado, sendo proporcionado pelo ajuste fiscal, que reconduz a autonomia financeira ao Estado, podendo, assim, implementar a administração pública gerencial e, também, separar as atividades exclusivas do Estado- formulação de políticas públicas e sua execução; e aumento da governabilidade, devido às instituições políticas que permitam uma melhor intermediação de interesses, tornando os governos legítimos e democráticos. Tudo em prol de um Estado eficiente, que oferecesse um serviço de qualidade a seus cidadãos e que permitisse o controle de sua conta interna e externa, e, assim, implantar um projeto de desenvolvimento que desde o início dos anos 1970 não tinha mais sido colocado em prática a nível nacional.

4. MACROECONOMIA DESENVOLVIMENTISTA E NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Este capítulo baseia-se na mais recente obra de Bresser-Pereira (2016), cujo título é *Macroeconomia desenvolvimentista: Teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo*, que tem, também, como autores, José Luis Oreiro e Nelson Marconi. Neste capítulo serão abordados os impasses que limitam o desenvolvimento econômico pós-Plano Real, como a questão da doença holandesa, taxa de câmbio e taxa de juros. As Políticas econômicas adotadas a partir dos anos 1990 são muito criticadas por Bresser-Pereira ao longo de sua descrição. Ainda mais por terem influências dos países que propagam a ideologia econômica ortodoxa.

4.1 DOENÇA HOLANDESA E DESINDUSTRIALIZAÇÃO

A doença holandesa é um impasse para as economias e há muito tempo vem inviabilizando o desenvolvimento econômico dos países que não a neutralizam. Sua descoberta se deu apenas nos anos 1960, nos Países Baixos, porque em decorrência da exploração e da exportação de gás natural, houve a apreciação da taxa de câmbio, implicando na destruição da indústria de transformação do país. Assim, na década de 1980, aparecem as primeiras pesquisas tratando deste tema, surgindo o primeiro modelo da doença holandesa através de um artigo de autoria de Corden e Neary escrito em 1982 e outro publicado apenas por Corden em 1984. Já o segundo modelo foi idealizado por Bresser-Pereira em 2008 e aperfeiçoado em 2013.

A interpretação de doença holandesa proposta por Bresser-Pereira (2016) mostra que sua ocorrência é uma desvantagem competitiva relacionada a uma permanente sobrevalorização da taxa de câmbio suscitada pela exploração de recursos abundantes e baratos, em que a exportação é mais atrativa devido a esta taxa estar mais elevada do que a taxa dos bens e serviços que não estão nesta categoria. Pois os custos de produção são inferiores para os produtores de *commodities*, o que torna-os competitivos, já que atinge o nível ideal de lucro com uma taxa de câmbio mais apreciada do que a taxa pleiteada pelos produtores de bens e serviços comercializáveis não *commodities*. A consequência desta situação é o surgimento de limitações para indústria local ou a sua modernização produtiva ou

desindustrialização, o caso a maldição dos recursos naturais¹² fosse antecipadamente neutralizada e o país tiver já se industrializado.

A doença holandesa também pode ser caracterizada por uma falha de mercado, já que altera a taxa de câmbio e porque ocasiona externalidades negativas para os setores de bens comercializáveis não exportadores de *commodities*, pois os inviabiliza de se desenvolverem, embora empreguem a mais alta tecnologia mundial e as mais sofisticadas práticas administrativas. E, a solução para a doença holandesa está na sua neutralização, momento em que o mercado terá capacidade para designar os recursos com eficiência e estimular o investimento e a inovação (Bresser-Pereira, 2016).

No modelo desenvolvido por Bresser Pereira (2008;2013), as atenções são totalmente voltadas para a taxa de câmbio e na permanência de dois preços necessários ou de duas taxas de câmbio de equilíbrio, que condizem ao valor da moeda estrangeira, sendo uma para os exportadores de *commodities* e outra para as empresas que produzem bens e serviços comercializáveis. Nesta situação, a doença holandesa traz desvantagens competitivas permanentes, que podem se agravar ou se tornar mais estáveis conforme variam os preços internacionais das *commodities* exportadas e, conseqüentemente, ao variar o equilíbrio corrente.

Esta taxa de câmbio de equilíbrio corrente, que também é denominada de taxa de câmbio de equilíbrio de longo prazo, tem o seu valor equivalente ao preço de mercado que é flutuante. Em vista disso, a doença holandesa decorre da existência de dois equilíbrios de longo prazo ou dois valores para a taxa de câmbio, conforme a interpretação de Bresser-Pereira (2016): equilíbrio corrente e equilíbrio industrial. Sendo que o primeiro, na prática, condiz apenas às empresas produtoras e exportadoras de *commodities* que se favorecem de rendas ricardianas¹³, e o equilíbrio industrial corresponde ao custo mais lucro satisfatório das demais empresas, até mesmo das empresas potenciais- produtoras de bens e serviços *tradable* que empregam tecnologia no estado da arte mundial. O equilíbrio industrial é mais valorizado do que o equilíbrio corrente, pois as empresas que produzem *commodities* repassam as rendas ricardianas para os preços, ou seja, para os seus compradores, permitindo, assim, ser exportados a uma taxa de câmbio menor do que a exigida pelos bens e serviços não *commodities*. Em vista do equilíbrio corrente ser mais baixo ou valorizado do que o equilíbrio

¹² Quando os recursos naturais impedem o país de se industrializar e diversificar sua economia.

¹³ Derivada de diferenciais de produtividade e da existência de um preço de mercado internacional correspondente ao produtor menos eficiente.

industrial, é ele quem determina o preço da taxa de câmbio e, conseqüentemente, faz com que as empresas não *commodities* do país percam competitividade, embora usem a melhor tecnologia disponível no mundo para o setor industrial. A taxa de câmbio de equilíbrio corrente assegura uma lucratividade razoável aos produtores de *commodities* que geram a doença e coloca em equilíbrio intertemporalmente à contracorrente do país. Já a taxa de câmbio de equilíbrio industrial induziria a competitividade às empresas que produzem bens e serviços comercializáveis no âmbito internacional usando tecnologia no estado da arte mundial e que não tem os benefícios das rendas ricardianas. Então, a doença holandesa resulta da diferença entre estes equilíbrios. Podendo ser constatada sua gravidade ou intensidade quanto maior for a diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio industrial e a taxa de câmbio de equilíbrio corrente.

Em tese o custo de produção mais lucro satisfatório deveria se igualar para todos os setores, mas não é o que ocorre na realidade, pois devido às rendas ricardianas, as empresas que são tecnologicamente competitivas não são economicamente competitivas. Situação caracterizada de doença holandesa que também pode ser denominada de “maldição dos recursos naturais”. E, as empresas situadas nestes países que sofrem deste mal, embora utilizem a tecnologia mais avançada, só serão economicamente viáveis se sua produtividade for muito superior que a produtividade dos concorrentes em outros países, compensando, assim, a valorização decorrida pela doença (Bresser-Pereira, 2016).

Bresser-Pereira (2010) identifica duas situações de doença holandesa: a que sempre persistiu e atuou como impeditivo para industrialização, caso recorrente nos países petroleiros; e a circunstância do país que obteve êxito por certo período no empenho de neutralizar a doença e, assim, logra se desenvolver, no entanto, após a imposição do liberalismo radical, os mecanismo de neutralização foram deixados de lado e passou-se a crescer a taxas muito inferiores, acontecimento pelo qual passaram os países latino-americanos que, ao adotar as reformas liberalizantes, não substituíram o modelo antigo de tarifas e subsídios por um sistema mais determinado na cobrança de impostos sobre as vendas das *commodities* que originam a doença.

Bresser-Pereira (2010) levanta o questionamento em relação às nações que se industrializaram em meio à doença holandesa, embora seus economistas e políticos não tivessem conhecimento sobre a mesma, já que esta condição existe desde a Revolução Comercial, quando há a formação de um mercado internacional. Então, para responder a

pergunta Bresser-Pereira relaciona a função dos recursos naturais que se origina em dois estágios. No primeiro estágio, a exploração de recursos naturais é bem proveitosa, já que propicia a participação do país no comércio internacional, garante o acúmulo de capital original, constitui uma infraestrutura econômica adequada e viabiliza surgir uma classe de empresários capitalistas. E, através desses recursos que oportuniza uma economia pré-capitalista ou, com um capitalismo mercantil incipiente, tornar-se uma economia capitalista plena. Diante disso, o país tem a obrigação de tributar as rendas ricardianas, de maneira que elas não inviabilizem os benefícios trazidos aos produtores das *commodities* e os consumidores locais, e, assim, financiem setores estratégicos da economia. Entretanto, conforme o país obtém condições, do lado da oferta, para se industrializar, podendo produzir com eficiência bens manufaturados, a doença holandesa converte-se em um obstáculo. Esse segundo estágio, momento que o país passa por dificuldades para industrializar-se ou ampliar o número de produtos comercializáveis no mercado internacional com valor adicionado *per capita* cada vez maior, as rendas ricardianas advindas dos recursos naturais convertem-se na doença holandesa propriamente dita.

Após a doença holandesa ser caracterizada, mostra-se que para haver a transição de uma economia puramente produtora de *commodities* utilizando recursos abundantes e baratos para uma economia desenvolvida, exige-se o reconhecimento deste malefício e a implantação de mecanismos para neutralizá-lo. Bresser-Pereira (2010) salienta que em vez de reconhecer dois estágios apenas, como no modelo adotado por Lewis em uma publicação de 1954, existem outros estágios que se diferenciam pelo grau de sofisticação tecnológica. Em todos eles a neutralização da doença holandesa se fará necessária por meio de um imposto, mas dando funções diferentes para estes recursos. Bresser-Pereira (2010) mostra como deve ser o emprego destes valores nos primeiros estágios, em que o Estado irá usá-los para montar a infraestrutura e o sistema de educação pública do país e, também, gerar um fundo de estabilização das *commodities* tributadas. Já, nos estágios mais avançados, momento em que não existem mais problemas graves do lado da oferta e o Estado escolhe não mais intervir com tanta intensidade na economia, como é o caso da Noruega, poderá, assim, criar um fundo internacional de maneira a não exercer influências sobre a taxa de câmbio.

Bresser-Pereira (2010) argumenta, também, que não são somente os recursos naturais que são provocadores da doença holandesa, há outra causalidade, como a mão de obra barata. Neste caso, denomina-se de doença holandesa ampliada, já que há limitações para o crescimento econômico pelo fato de haver transferência de mão de obra de setores com menor

para setores com maior valor agregado. Esta mão-de-obra barata não origina rendas ricardianas, mas suas consequências assemelham-se ao recurso natural barato. A condição básica para que o trabalho barato provoque a doença holandesa é a grande diferença entre os salários dos trabalhadores e dos engenheiros, situação aparente nas indústrias, pois o uso do trabalho barato tem um custo marginal mais baixo do que o mesmo custo nas indústrias de tecnologias mais aprimoradas. Em vista disto, a taxa de câmbio assume valores que tornam atraentes a exportação de bens que utilizam mão de obra barata, o contrário ocorre na indústria de bens de alta tecnologia que por conta dos altos salários ficam inviabilizadas economicamente. O salário pago nas indústrias mais desenvolvidas será mais alto, devido ao uso da mão de obra qualificada. Bresser-Pereira adverte que se os salários de um trabalhador não especializado e um engenheiro não fossem tão díspares, como é nos países ricos, o país fabricaria com mão de obra barata qualquer bem, ainda que conte com problemas técnicos e administrativos. Porém, caso a variedade salarial seja maior, e isso fique nítido em que os salários dos trabalhadores mais qualificados fique muito acima dos menos qualificados nos países que possuem mão de obra barata, o problema da doença holandesa se consolida. Situação corriqueira nos países em desenvolvimento é a discrepância salarial que chega a ser de 10 a 12 vezes, tornando, assim, um empecilho para o crescimento econômico, pois as indústrias que possuem maior sofisticação tecnológica implementada precisarão de uma taxa de câmbio maior que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente definida à nível de mercado.

A doença holandesa, também, pode provocar a desindustrialização prematura. Esta situação decorre do governo adotar uma política de liberalização comercial e financeira que provoca a reversão da política de neutralização que até, então, havia logrado êxito na trajetória da industrialização. Período pelo qual passou o Brasil no começo dos anos 1990. No entanto, antes deste período neoliberal, a nação brasileira se industrializou graças à formação de um estado desenvolvimentista, em que eram adotadas políticas industriais e protecionistas, como foi o caso da implantação de tarifas de importação, cujo objetivo fundamental era neutralizar a doença holandesa (Bresser-Pereira, 2016).

Para Bresser-Pereira (2016), a forma de se neutralizar a doença holandesa é através do estabelecimento de um imposto sobre a exportação de *commodities* que são beneficiadas pelas rendas ricardianas. Para tal, o imposto deve condizer à magnitude da doença, ou seja, deve igualar-se à diferença em moeda nacional entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de cambio de equilíbrio industrial por dólar exportado. Assim, o custo e os lucros esperados das empresas exportadoras de *commodities* se elevam, o equilíbrio corrente

aumenta, tornando-se igual ao equilíbrio industrial. Porém, o imposto deve ser flexível, para que o governo tenha autonomia em aumentá-lo ou baixá-lo conforme as variações do preço internacional da *commodity*. Havendo várias *commodities* causando a doença holandesa, deve haver um imposto para cada *commodity*, já que as rendas ricardianas não serão necessariamente iguais. Caso o país seja pequeno, ele será um tomador de preços; se o país for grande, será formador de preços, o aumento do preço internacional terá que ser levado em conta ao fixar o imposto.

Ao atribuir um imposto, eleva-se o custo tolerado pelo exportador. Resultado disso é que o valor da taxa de câmbio aumenta e, também, que a curva de oferta do produto em relação à taxa de câmbio encaminha-se para cima e para a esquerda, até a posição da taxa de equilíbrio industrial. Como a demanda externa pela *commodity* é totalmente inelástica quanto a variações da taxa de câmbio, o equilíbrio se moverá para cima de acordo com o valor do imposto. Em vista desse imposto se igualar à diferença entre os dois equilíbrios, estes convergirão para o mesmo valor e a doença holandesa será neutralizada (Bresser-Pereira, 2016).

Outra segunda maneira de neutralizar a doença holandesa é através da imposição de uma tarifa-câmbio única para todos os bens manufaturados que se adicionaria à tarifa escalonamento. A tarifa-câmbio mudaria no tempo à medida que subissem ou baixassem os preços das *commodities* exportadas do país. Bresser-Pereira (2016) salienta que tal manobra será acusada de que o país está impondo protecionismo, mas isto não é verídico, já que é uma tarifa de câmbio única e varia conforme se dá o aumento ou diminuição da gravidade da doença holandesa.

Uma terceira alternativa de neutralizar a doença holandesa é por meio de um sistema de tarifas de importação e subsídios à exportação. O uso deste modelo se dá em decorrência da indústria manufatureira local, mesmo tendo custos competitivos, não consegue exportar em vista da taxa de câmbio estar valorizada, dificultada pelos obstáculos à importação de insumos.

A doença holandesa inviabiliza o desenvolvimento econômico de um país, haja vista que impede sua indústria local de ser competitiva e de se modernizar perante as demais. E não somente pelo fato dos custos de explorar *commodities* serem mais baixos que induzem à apreciação da taxa de câmbio, a própria característica do mercado de trabalho em que há uma disparidade muito grande entre os salários dos trabalhadores menos e mais qualificados levam

a sobrevalorização com o tempo. Então, Bresser-Pereira esclarece que somente neutralizando a doença será possível trazer competitividade para a indústria local e se proteger da alta apreciação cambial, que pode ser através de um imposto sobre as exportações, da imposição de uma tarifa-câmbio e por meio de tarifas de importação e subsídios à exportação.

4.2 ANÁLISE SOBRE A TAXA DE CÂMBIO

4.2.1 TAXA DE CÂMBIO DE EQUILÍBRIO

A teoria do desenvolvimento irá voltar suas atenções para a taxa de câmbio no contexto da macroeconomia desenvolvimentista. As escolas de pensamento anteriores, inclusive a keynesiana e a estruturalista, não admitiam esta condição, pois concluíam que a taxa de câmbio saía do equilíbrio apenas no curto prazo, contrariando os economistas neoclássicos que sustentam a taxa de câmbio apresentando grande volatilidade (Bresser-Pereira, 2012).

Uma taxa de câmbio competitiva é primordial para induzir o desenvolvimento econômico, pois ela atua como um incentivo para as empresas tecnológica e administrativamente competentes a corresponder às necessidades do mercado mundial. Assim, uma taxa de câmbio competitiva direciona os investimentos para a exportação e eleva a poupança interna. Portanto, esta taxa precisa igualar-se ao equilíbrio industrial, ou seja, que coincida com a taxa de câmbio que seja vantajosa, para que as empresas que empregam tecnologia no estado da arte mundial sejam competitivas no mercado externo. Bresser-Pereira (2012) demonstra que uma taxa de câmbio competitiva não é aquela relativamente desvalorizada, como pensou durante anos, mas que corresponda à taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Ainda, salienta os motivos que fazem ela sobreapreciar, como é o caso da doença holandesa que traz o equilíbrio industrial para o corrente, conforme foi descrito no item anterior. Sem falar da estrondosa entrada de capital originada pela política de crescimento com poupança externa, motivada pela alta da taxa de juros para trazer capitais e em decorrência da elevação inconsequente das despesas estatais; utilização de âncoras para suprimir a inflação; da política de elevação da taxa de juros e do populismo cambial, que causam ainda mais a apreciação da moeda local, movendo, assim, a taxa de câmbio para baixo do equilíbrio corrente, no nível do déficit em conta corrente.

Bresser-Pereira (2012) esclarece que este comportamento tendencioso de sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento não oscila em

torno de uma taxa de equilíbrio, como explica a teoria econômica. Mas, sim, as crises de balanço de pagamentos que definem seus ciclos. Não impondo alguma medida que neutralize essa tendência, o ciclo iniciará com uma crise que desvalorizará de maneira repentina e violenta a taxa de câmbio. Essa, que no começo do ciclo, estava abaixo do equilíbrio corrente¹⁴, desvaloriza-se fortemente, para, logo após, começar a se apreciar influenciada por dois fatores estruturais: primeiramente, a doença holandesa a conduz até o nível de equilíbrio corrente, e, posteriormente, os capitais induzidos pelas taxas de lucro e de juros, que são propensas a serem mais altas, permanecem valorizando-a, até chegar ao déficit de conta corrente. Estes problemas estruturais, juntamente com políticas ineficientes não estruturais porém recorrentes, persistirão a valorizar a taxa de câmbio até que a eclosão de uma nova crise de balanço de pagamentos paralise o processo. Bresser-Pereira alerta que nos países que põem em prática essas políticas simultaneamente com a negação de administrar a taxa de câmbio, ocorrerá déficit em conta corrente, acometerá dívidas e, aos poucos, não haverá mais a confiança dos credores que, conseqüentemente, param de rolar a dívida externa do país, entrando em crise de balanço de pagamentos que, inevitavelmente, acaba por depreciar mais uma vez a moeda nacional.

Então, uma taxa de câmbio competitiva contribui para o desenvolvimento econômico pois permite que o mercado externo abra espaço para as empresas nacionais competentes administrativamente e tecnologicamente. Além disso, uma taxa de câmbio competitiva induz os investimentos voltados para a exportação e eleva proporcionalmente a poupança interna. Incita os investimentos das empresas que empregam tecnologia no estado da arte mundial, as quais não obteriam sucesso à nível internacional, caso a taxa de câmbio estivesse cronicamente sobreapreciada, conforme o relato de Bresser-Pereira (2012). Quando a taxa de câmbio condiz ao equilíbrio industrial, todo o mercado externo demanda das empresas que são realmente competitivas que dispõem da mais alta tecnologia disponível no mundo. Em um país não afligido pela doença holandesa, a sua taxa de câmbio é aquela que se mantém em equilíbrio intertemporalmente, ou seja, é a taxa de câmbio de equilíbrio corrente; nos demais países, é a taxa que propicia setores econômicos a produzir bens e ofertar serviços com a utilização da tecnologia mais avançada no mundo, é a taxa de equilíbrio industrial.

4.2.2 TAXA DE CÂMBIO PÓS-PLANO REAL

¹⁴ Valor em torno do qual o preço de mercado da taxa de câmbio flutua.

Após, a implantação do Plano Real em 1994, a economia brasileira já não vinha apresentando um crescimento razoável de sua taxa *per capita*, como foi entre os anos de 1931-1980, que foi de 4,0%, ficando no limiar de 1,6% ao ano desde 1991. Então, Bresser-Pereira (2015) apresenta os motivos que fizeram este plano não apresentar um crescimento econômico satisfatório, embora controlasse a alta inflação: desde a abertura comercial de 1990/1991, deixou-se de lado a política de neutralização da doença holandesa através do confisco cambial; e, como consequência, a taxa de câmbio se valorizou em cerca de 20%, atuando como um obstáculo para a competitividade das empresas nacionais e desestimulando o investimento.

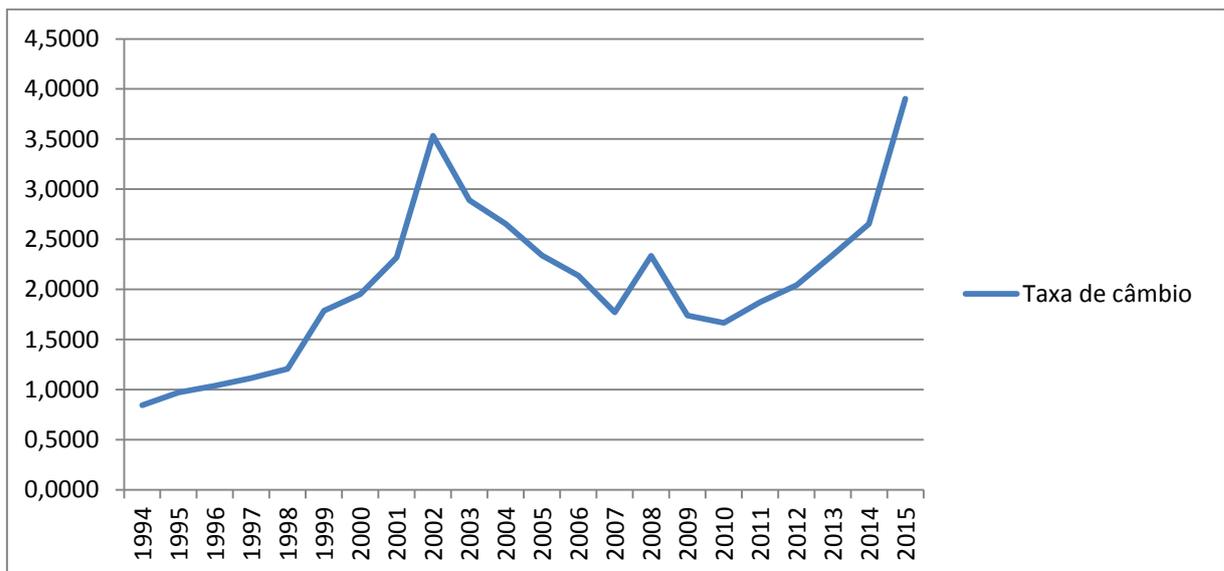
Em uma retrospectiva sucinta escrita por Bresser-Pereira (2015), ele elenca os fatores que contribuíram para apreciação cambial durante o mandato dos três últimos presidentes da república: no governo de Fernando Henrique Cardoso, a sobrevalorização se deu em decorrência da política de crescimento com poupança externa e da política de âncora cambial, eclodindo na grande crise financeira de 1999; durante o mandato de Lula, este recebe a taxa de câmbio depreciada, mas, nos oito anos seguintes, volta a se apreciar; por fim, no governo de Dilma, a doença holandesa continuou não sendo neutralizada, recebe do governo anterior uma taxa de câmbio sobreapreciada, houve tentativas de reverter este quadro, mas não logrou êxito.

A sobreapreciação de longo prazo não tem como causa apenas a doença holandesa. Este danoso malefício, como já foi explicado no subcapítulo anterior, faz com que a taxa de câmbio do equilíbrio industrial convirja para o equilíbrio corrente. Mas, também, outras duas políticas aplicadas equivocadamente, como a política de crescimento com poupança externa e a política de âncora cambial contra a inflação, mencionadas anteriormente. Ambas as políticas estão conectadas ao populismo cambial, já que provocam o aumento artificial de todos os rendimentos e diminuem a inflação à base de dois mecanismos que degridem as economias em desenvolvimento: desincentivo aos investimentos, elevação da dívida em moeda estrangeira, que, conseqüentemente, depreciam o crescimento e crises cíclicas de balanço de pagamentos, a qual Bresser-Pereira (2015) afirma que pode, também, ser crise de soberania.

A não neutralização da doença holandesa unida à política de crescimento com poupança externa e a política de âncora cambial contra a inflação somam 30 a 40% de sobreapreciação de longo prazo. Em setembro de 2014, Bresser-Pereira (2015) mostra que a taxa de câmbio era de R\$ 2,25 por dólar, enquanto que a taxa de câmbio competitiva ou de

equilíbrio industrial deveria ser por volta de R\$ 3,10 por dólar. Ou seja, sobreapreciação de 37,7%. Esta sobrevalorização é o grande motivo que faz com as empresas industriais brasileiras não sejam competitivas e, assim, se dá a desindustrialização em marcha. Ainda, Bresser-Pereira demonstra que a perda de espaço da indústria de transformação nas exportações totais que em 1985 era de 65%, caindo para 38% em 2013, e o saldo comercial deste setor que era de US\$ 8,8 bilhões em 2005, decaiu para um déficit de US\$ 88,0 bilhões em 2013, dado que a taxa de câmbio voltou a ficar apreciada, confirmando, assim, a teoria geral da macroeconomia desenvolvimentista que afirma que a taxa de câmbio tende a sobreapreciar-se ciclicamente e cronicamente nos países em desenvolvimento. Para ilustrar esta situação de forte propensão cíclica da taxa de câmbio de apreciar-se no longo prazo, o Gráfico 1, que traz dados de 1994-2015, colabora com a afirmação de Bresser-Pereira de que desde o momento em que a política de neutralização da doença holandesa foi deixada de lado, principalmente, após a abertura comercial dos anos 1990/1991, a taxa de câmbio apreciou-se, acarretando sérias consequências para a economia brasileira. Embora haja picos de desvalorização, como foi no início do governo Lula em decorrência da saída de capitais e/ou queda dos preços das *commodities*, a taxa de câmbio sempre termina voltando para o patamar de sobreapreciação fora do equilíbrio industrial que induziria a competitividade da indústria nacional brasileira.

Figura 1 – Valor da Taxa de Câmbio Comercial (1994-2015)



Fonte: IPEADATA (2017)

A tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio tem quatro motivos básicos. Primeiramente, ela é causada pela doença holandesa. Segundo, o uso da

política cambial para controlar a inflação, que também pode ser denominada de âncora cambial, em que se mantém a taxa de câmbio relativamente fixa, ao mesmo tempo em que a inflação permanece ocorrendo, provoca, assim, a queda da taxa de inflação. Dessa maneira, elimina-se a inflação, porém a taxa de câmbio se aprecia. Essa política foi utilizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, Lula a utilizou com mais severidade, e Dilma repetiu o mesmo ato que seu antecessor, o que alegrou os rentistas, que alvejam a inflação como o maior malefício. A terceira causa é a política de crescimento com poupança externa, ou seja, de déficit em contracorrente custeado por empréstimos externos ou por investimentos das empresas multinacionais que automaticamente valoriza a taxa de câmbio, já que há uma relação direta entre déficit em contacorrente e taxa de câmbio – ao aumentar o déficit em contacorrente, haverá apreciação da taxa de câmbio. É uma política não atrativa para o país, pois resulta em uma alta taxa de substituição da poupança interna pela externa. Portanto, essa política que congrega interesses dos países ricos e imperialistas, é recebida pelas elites dependentes brasileiras com louvor, pois creem que esses financiamentos propiciam o desenvolvimento econômico ao país. O interesse dos países ricos nos déficits em contacorrente está nos lucros obtidos com seus financiamentos e investimentos diretos. Enquanto para o país em desenvolvimento exprime apenas o aumento de consumo imediato, e maior dívida, não alcançando crescimento (Bresser-Pereira, 2015).

Bresser-Pereira (2015) defende que apenas medidas que desvalorizassem a taxa de câmbio, como a neutralização da doença holandesa, inibiriam a sobrevalorização cíclica de longo prazo do câmbio. Porém, há resistências para tais atos, em vista da impopularidade que causariam. E, ainda, ressalta que nem economistas liberais e nem desenvolvimentistas abordam este assunto com profundidade, já que o resultado de uma depreciação cambial desagrada a estas duas correntes econômicas que baseiam suas argumentações nos motivos da desvalorização não ser preponderante e nem viável no momento. Então, os novos modelos da macroeconomia desenvolvimentista são deixados de lado.

A desvalorização inicial necessária desagrada os economistas desenvolvimentistas de esquerda, pois, no curto prazo, os salários serão reduzidos, que é dado como certo, e elevará a desigualdade, que na visão de Bresser-Pereira (2015) é falso, já que esta redução não afetará apenas os salários, mas, sim, todos os rendimentos. Defendendo que é através da aplicação de impostos progressivos que diminui-se a desigualdade de renda no país. Já os economistas liberais repudiam a desvalorização, pois ocorrerá aumento temporário da inflação e redução da taxa de juros reais, medida inaceitável para os capitalistas rentistas, e porque provocará

complicações para as empresas que estão endividadadas em dólar, e, conseqüentemente, para os bancos credores.

Então, o simples fato dos economistas liberais e desenvolvimentistas rejeitarem a desvalorização e concentrarem suas discussões nas conseqüências de colocar um plano em ação faz com que a sociedade não tome conhecimento sobre as verdadeiras causas da quase estagnação da economia brasileira desde o início dos anos 1990, em que a taxa *per capita* não apresenta um crescimento razoável. Já que há um grande receio das medidas impopulares, como inflação, desemprego, prejuízo dos lucros dos rentistas, entre outras. Assim, o governo fica sem reação, independentemente do partido no poder, pois, conforme Bresser-Pereira (2015), seus economistas não entendem a função fundamental da taxa de câmbio ao criar oportunidades de investimento lucrativo para as empresas.

4.3 POLÍTICA MONETÁRIA DESENVOLVIMENTISTA

A política monetária que tem sido implantada desde o início dos anos 1990 é muito criticada por Bresser-Pereira por não garantir que o Brasil retomasse o desenvolvimento econômico e por não ter alcançado a estabilidade macroeconômica, em face da taxa de câmbio estar valorizada e da alta taxa básica de juros.

Bresser-Pereira (2003) expõe o fato de que uma inflação de dois dígitos é motivo para preocupar-se. Embora o Banco Central não tenha medido esforços para implementar um modelo de metas de inflação para controlá-la e que caracterize-a como inercial, esta instituição permanece usando a taxa de juros básica para inibi-la. E, como resultado da desvalorização cambial de 2002, a inflação termina se acelerando, então, o governo Lula, no início de 2003, eleva ainda mais a taxa de juros nominal básica, permeando o valor de 26,5%, representando uma taxa real de juros por volta de 16%. O Banco Central justificou que esta medida tinha a finalidade de inibir a componente inercial da inflação.

A taxa básica de juros (Selic) no Brasil é exógena, pois seu percentual é determinado pelo Banco Central que utiliza-a para rolar a dívida mobiliária do Tesouro. Por conseguinte, esta taxa se mantém em patamares elevados, desde o final dos anos 1980, pois o Banco Central deixou-se levar pela ortodoxia econômica convencional no plano internacional, e internamente pelos rentistas e agentes que vivem de juros do mercado financeiro. Em síntese, pode-se dizer também que taxa de juros baixa era sinônimo de populismo econômico e que taxas de juros altas significavam austeridade econômica. Outro motivo contundente da

taxa Selic real ser alta é porque o Banco Central vem inutilmente alongando a dívida, em que indexa-a à taxa básica de juros e a mantém elevada. Bresser-Pereira (2003) mostra que há um equívoco, no caso anterior, pois as autoridades monetárias acreditam que se não indexasse e não mantivesse a taxa de juros elevada, o mercado não custearia os títulos; porém, sabe-se que os grandes bancos que atuam no mercado financeiro não possuem opções de aplicabilidade no curto prazo e a saída é rolar os títulos públicos. Em última análise, a taxa de juros básica é elevada pois o Banco Central utiliza-a para uma diversidade de objetivos: reprimir a inflação embora não havendo excesso de demanda; atrair capitais estrangeiros; evitar o aumento do déficit em conta corrente.

No entanto, até o início de 2002, havia outra causa que explicava a alta da taxa de juros no Brasil: o elevado índice do risco-Brasil. Este índice corrobora para explicar a taxa de juros de longo prazo, mas jamais para a taxa básica do Banco Central. Ou seja, a taxa de juros de longo prazo é elevada no Brasil, pois as classificações de risco são negativas, já que o país apresenta tanto déficit em conta corrente como déficit público elevados. De outro modo, porque há risco de quebra. Também pode-se levar em conta a tendência da taxa de câmbio estar apreciada, em que a taxa de juros é alta, pois o risco-Brasil integra a possibilidade de uma depreciação cambial (Bresser-Pereira, 2003).

O simples fato da taxa de juros básica paga pelo Banco Central estar em um índice alto, termina colaborando para a elevação da taxa de juros de longo prazo. E, conforme a interpretação de Bresser-Pereira (2003) indica: se os próprios agentes econômicos brasileiros julgam perigoso financiar no curto prazo o Banco Central, por que os credores não haveriam de cobrar um prêmio adicional das empresas brasileiras que buscam se financiar no exterior? De outro modo, a própria alta da taxa de juros conjuntamente com a dívida pública elevada faz com que os credores prevejam o *default*¹⁵ do Estado, cobrando taxas ainda maiores, já que a economia está em um equilíbrio perverso de alta taxa de juros, resultando, assim, em uma espiral incontrolável. Resumidamente, a taxa de juros de longo prazo é função do risco configurado por emprestar ao Brasil e da política elevada de taxa de juros implantada pelo Banco Central.

A introdução do plano Real, em 1994, na economia brasileira permitiu que se neutralizasse a inércia inflacionária e, também, controlasse as altas taxas de inflação que

¹⁵ O default é caracterizado sempre que um emissor de título oferece um novo papel ou pacote de títulos, cujo resultado seja um desconto da dívida pré-estabelecida.

impediam o desenvolvimento do Brasil desde o início da década de 1980. Porém, a continuidade de uma taxa de cambial quase fixa, entre os anos de 1994 até 1999, teve como resultado elevados déficits em conta corrente, deixando o país dependente da entrada de capital externo e suscetível a choques externos. Essa vulnerabilidade é demonstrada quando diversas crises acometeram a economia brasileira, ocorrendo a evasão de capital, em decorrência das transformações ocorridas no mercado financeiro internacional. Assim, o governo brasileiro não teve outra alternativa senão aplicar a desvalorização cambial em janeiro 1999.

A adoção do câmbio flutuante, em que se utilizava a taxa de câmbio como âncora monetária desde 1994, provocou receio quanto a volta da inflação. Assim, eleva-se ainda mais a taxa de juros. Em vista do medo da volta da inflação, as autoridades monetárias almejam dois objetivos: um forte controle da inflação, com a intenção de acalmar o mercado financeiro e ganhar credibilidade; e a adoção de um sistema de metas inflacionárias. Assim, seis meses após implantar a taxa de câmbio flexível, o Banco Central formaliza as metas de inflação que em 1999 foi de 8%; em 2000, 6%; e, em 2001, 4%. Além do mais, a taxa SELIC foi adotada como mecanismo de política monetária. Nestas metas, estabeleceu-se intervalos de tolerância de dois pontos percentuais, considerando a indefinição do processo inflacionário, assim como choques temporários inesperados e/ou fatores sazonais. Dessa maneira, o controle da inflação foi colocado em primeiro lugar em detrimento da redução da taxa básica de juros que estava extremamente alta, inibindo a estabilização macroeconômica. Bresser-Pereira (2009) remete esta situação como uma agenda política equivocada, já que o grande problema da economia brasileira deixa de ser a inflação para tornar-se a taxa de juros elevada e câmbio sobrevalorizado. No entanto, a política permaneceu, inviabilizando o crescimento da inflação em 1999, apesar de que ela recém estava sendo implementada.

Toda essa questão em volta da inflação que, também, serve como motivo para a taxa de juros estar elevada dá sustentação para analisar duas situações primordiais: razões para a taxa de juros ser tão alta; e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio.

Primeiramente, é necessário definir o que é armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio que a economia brasileira encara desde o Plano Real. Muito simplório, este termo consiste em mostrar que a taxa de juros básica de curto prazo não fica abaixo de 9% ao ano em valores reais. Em outras palavras, quer dizer que os juros de longo prazo sobre os títulos federais remuneram uma taxa SELIC igual àquela paga pelas LTNs, e, na maioria das vezes,

são mais elevadas que os juros pagos pelos títulos brasileiros no exterior. Em terceiro lugar, a atração de capitais externos em decorrência da alta taxa SELIC, força para baixo a taxa de câmbio, sobrevalorizando o real: as crises de balanço de pagamentos de 1998 e 2002 mostraram que após a desvalorização cambial, houve uma valorização logo em seguida. Tem esta denominação de armadilha, pois as autoridades monetárias são temerosas quanto a redução da taxa de juros abaixo de determinado limite (Bresser-Pereira, 2009). As metas de inflação intensificaram a armadilha quando se definiu no modelo que a taxa de juros de equilíbrio seria de 9% ao ano em termos reais, padronizando o limite. Quando as autoridades monetárias iniciam a redução da taxa de juros, há uma depreciação do câmbio e aumento da inflação. Bresser-Pereira adverte que os preços se elevam muito antes que as taxas de juros mais baixas possam influenciar na demanda. Diante desta situação, o Banco Central suspende a redução da taxa de juros.

A resposta de Bresser-Pereira (2009) para um questionamento que ele mesmo levanta sobre a taxa de juros ser tão alta é devido a armadilha juros/câmbio impedir que ela seja reduzida. Uma segunda causa é o elevado índice de gastos públicos equiparado com o nível de renda *per capita* no país. Já, em terceiro lugar, pois o Banco Central eleva a taxa Selic na esperança de ampliar o vencimento da dívida. Em quarto lugar, como motivo principal, é porque a Selic indexa grande parte da dívida pública. Isso é um legado dos anos em que a inflação estava em alta e, assim, conduz os desenvolvedores de políticas a continuarem com a taxa de juros de curto prazo elevada, devido ao receio de não conseguirem rolar a dívida. Deste modo, eles desprezam que os agentes de mercado – principalmente os bancos – não têm outra opção senão empregar seus recursos de curto prazo em títulos do governo. Bresser-Pereira (2009) relaciona o que Keynes escreveu no volume 2 de seu *Treatise on Money*, que uma política monetária só teria êxito caso haja uma *yield curve* para que as manipulações da taxa de juros de curto prazo influenciem as taxas de juros que realmente atuem sobre o comportamento dos agentes privados. No entanto, é a Selic quem determina a taxa de juros de longo prazo no Brasil – taxa paga pelos títulos do tesouro brasileiro. Em outras palavras, não existe uma taxa de juros de longo prazo no país. Para tal, utiliza-se uma *proxy* que é a taxa de juros paga no exterior pelas empresas brasileiras de maior monta igual ao risco-Brasil adicionado a taxa de juros paga aos títulos do Tesouro americano. Em quinto lugar, a taxa Selic é elevada pois o Banco Central utiliza-a para outros fins, como induzir a vinda de capital externo; diminuir o déficit em conta corrente; eleva a poupança pública. A sexta razão está elencada à economia política, pois, desde o final da década de 1980, o Banco Central tem se

deixado influenciar pelos rentistas. A sétima causa é atribuída ao FMI que pressiona os países em desenvolvimento para elevarem os juros, objetivando a neutralização de seu crescimento.

Bresser-Pereira (2009) indica quais medidas deveriam ser tomadas para que o Brasil retome o crescimento e saia deste quadro de taxa de juros elevada. Primeiramente, teria que haver uma redução na taxa Selic para que ela fique entre 1% e 3% em termos reais, e, por conseguinte, teria que se separar da taxa de juros de longo prazo, que se aproximaria dos 5% em termos reais. Para tanto, só se obterá êxito após a extinção da indexação dos títulos federais pela Selic, situação peculiar no Brasil e a principal razão institucional que mantém a taxa de juros elevada com a finalidade de remunerar os títulos da dívida pública. Assim, como ocorreu no Plano Real, necessita-se mudar o direcionamento da política monetária, conforme alerta Bresser-Pereira (2009).

Fora a redução da taxa Selic, o governo brasileiro teria que implementar um ajuste fiscal. Bresser-Pereira (2009) alerta que durante o processo de redução da taxa de juros, que tem como finalidade a saída da armadilha, as autoridades deverão amenizar os gastos e, possivelmente, realizar um superávit. Com esse feito, o governo mostrará sua recusa ao populismo, mas também inviabilizará a alta da inflação em decorrência da possibilidade de haver um choque de demanda, já que a taxa de juros estará menor. Não podendo se esquecer do fim da indexação dos serviços públicos, ou seja, de qualquer indexação de contratos e preços administrados em que o governo seja o prestador do serviço ou regulador.

4.4 SURGIMENTO DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Diante das falhas da teoria desenvolvimentista e fiscal, em que a primeira provinha do populismo keynesiano e a segunda da ortodoxia liberal, Bresser-Pereira e um grupo crescente de economistas sugeriram o novo-desenvolvimentismo. Até porque tinha-se certeza que nem o desenvolvimentismo clássico e o pós-keynesianismo, muito menos a ortodoxia liberal deram fundamentos teórico para se entender a quase-estagnação da economia brasileira, e, no contexto geral, das economias latino-americanas. Na qual esta semiestagnação estava elencada a problemas macroeconômicos. Então, o novo desenvolvimentismo toma corpo no início dos anos 2000 como uma forma de contrapor o populismo fiscal e cambial que sustentava o insucesso do liberais como desenvolvimentistas que acreditavam em desenvolvimento com estabilidade. Após, uma série de debates, aprovam-se as Dez Teses sobre o novo-desenvolvimentismo, que estavam ligadas a análise da taxa de câmbio e ao

déficit em contracorrente. Assim, fica evidente que uma nova escola de pensamento estava surgindo (Bresser-Pereira, 2016).

O novo-desenvolvimentismo pode ser dividido em três subseções: economia política, voltada para a formação do estado-nação, a função das coalizões de classes desenvolvimentistas na revolução industrial e capitalista, e a crítica ao imperialismo moderno que incita os países em desenvolvimento a submeterem-se em déficits em conta corrente para crescer; a microeconomia desenvolvimentista vai de encontro à mudança estrutural, à transferência de mão de obra para setores mais tecnológicos, que remuneram melhores salários e provocam maior valor agregado *per capita*, a rendimentos crescentes de escala, e com política industrial estratégica que complementem o equilíbrio dos preços macroeconômicos; por último, a macroeconomia novo-desenvolvimentista está ligada nos cinco preços macroeconômicos: a taxa de lucro, que deve ser um atrativo para as empresas investirem, a taxa de juros com um índice baixo, a taxa de câmbio satisfatória para que traga competitividade para as empresas que utilizam tecnologia no estado da arte mundial, a taxa de salários compatível com a taxa de lucro satisfatória, e a taxa de inflação muito baixa. Porém, o mercado não assegura que esses preços macroeconômicos perdurem certos (Bresser-Pereira, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o desenvolvimentismo é um assunto que está sempre em pauta, pois é de relevante importância que o Brasil busque auto se desenvolver e ficar menos dependente dos países ricos. Este tema não é novo, é herança da CEPAL e do ISEB, que tinha intelectuais empenhados em encontrar uma alternativa para os países da América Latina que desde suas independências coloniais continuaram sendo explorados pelos países desenvolvidos. Porém, a influência ortodoxa, que é a ideologia das potências econômicas, ainda continua muito presente no Brasil, tanto que o neoliberalismo foi o “carro-chefe” de alguns presidentes, como Fernando Collor e Fernando Henrique.

Sabemos que enquanto não for implantada uma medida comprometida com uma estratégia nacional, que traga desenvolvimento econômico para o Brasil, o país continuará a mercê da doutrina liberal dos países ricos. E, somente, a implantação de um plano estratégico nacional surtirá efeitos positivos. No entanto, as instituições terão que ser fortalecidas e a nação brasileira terá que estar disposta às mudanças necessárias.

Os três livros bases desta monografia resumem muito bem o pensamento econômico de Bresser-Pereira, em que ele aborda assuntos no campo da economia, política e sociedade. Nem sempre ele traz uma crítica, em muitos casos ele até louva a atitude dos governos, principalmente, entre 1930-1980, que foram anos prósperos para o Brasil em que se tinha um planejamento desenvolvimentista. Claro, alguns problemas se deram ao longo destes anos, mas o que aconteceu de positivo supera as crises, como aquela que se deu logo no início dos anos 1960 e a inflação que já mostrava ser inercial.

Os anos 1990 foram totalmente de caráter ortodoxo convencional, em que se tem crescimento com poupança externa, doença holandesa, câmbio apreciado e entre outros problemas. Bresser-Pereira não se conforma com estas características; pois, assim, o Brasil não alcança o seu tão almejado desenvolvimento econômico, em que haja uma melhor distribuição de renda, justiça social e igualdade entre seus cidadãos.

Observa-se com base na análise das obras de Bresser-Pereira que o autor tem uma aproximação muito contundente à heterodoxia. Suas abordagens são voltadas ao desenvolvimentismo, herança deixada pelo estruturalismo cepalino e pelo ISEB que foram seus primeiros contatos com esta teoria. Tanto que seus textos apresentam fortes críticas à

ortodoxia que aqui se implantou, impedindo o Brasil de alcançar o desenvolvimento. E, hoje, com uma nova modelagem que possa explicar o atraso brasileiro frente as demais economias, lidera o novo-desenvolvimentismo como forma de orientar a economia brasileira em direção ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

_____; NAKANO, Y. **Inflação e Recessão**. 1a. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984. v. 1. 220p.

_____; NAKANO, Y. . Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da Inflação. **Revista de Economia Política** (Impresso), v. 4, p. 5, 1984.

_____. **Crise Econômica e Reformas do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora34, 1996.

_____. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 45, p. 49-95, 1998.

_____. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. 5.ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. **Macroeconomia da estagnação: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Editora 34, 2007.

_____. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. In: **Doença holandesa e a indústria**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____; Diniz, Eli. **Empresariado industrial, democracia e poder político**. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), v. 38, p. 83-100, 2009.

_____. A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio no Brasil. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (Org.). **Crise Global e o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____; Gomes da Silva, C. O regime de metas de inflação no Brasil e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio. In: **José Luís Oreiro; Luiz Fernando de Paula; Rogério Sobreira. (Org.)**. Política monetária, bancos centrais e metas de inflação. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, v. 1, p. 21-51.

_____. A crise financeira de 2008. In: **Luiz Carlos Bresser-Pereira. (Org.)**. Depois da crise: a China no centro do mundo?. Depois da crise: a China no centro do mundo?. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, v. 1, p. 21-56.

_____. A Taxa de Câmbio no Centro da Teoria do Desenvolvimento. **Estudos Avançados (USP. Impresso)**, v. 26, p. 7-28, 2012.

_____. Nacionalismo e novo desenvolvimentismo. In: **Luiz Carlos Bresser-Pereira. (Org.)**. O que esperar do Brasil?. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, v. 1, p. 7-24

_____. Por que o Brasil Cresce Pouco desde 1990-91. **Margem Esquerda**, v. 23, p. 21-31, 2014.

_____. A quase estagnação brasileira e sua explicação novo-desenvolvimentista. In: **Nelson Barbosa; Nelson Marconi; Maurício Canhêdo Pinheiro; Laura Carvalho. (Org.)**. Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, v. 1, p. 101-120.

_____. **Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo-desenvolvimentismo** / Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Luis Oreiro, Nelson Marconi. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2016.

_____. Teoria Novo-Desenvolvimentista: uma síntese. **CADERNOS do DESENVOLVIMENTO**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul.-dez. 2016.

DINIZ, Eli. O Pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados. In: **ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS)**, 30, 2006, Caxambu, MG. Anais... São Paulo: Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2006.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O Processo de Substituição de Importações. In: **Rego, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Orgs.)**. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003.

Giambiagi, Fabio et al. (orgs), **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2 a . ed. Rio de Janeiro, Elsevier/Campus, 2011.

Lopes, Francisco Lafayette. Inflação Inercial, Hiperinflação e Desinflação: Notas e Conjecturas. **Revista de Economia Política** 5, pp. 135-151, 1985.

Simonsen, Mário Henrique. **Inflação: gradualismo x tratamento de choque**. Rio de Janeiro, ANPEC, 1970.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.