



Texto para Discussão 001 | 2019

Discussion Paper 001 | 2019

Políticas Econômicas, Teorias e Contextos Sociais

Carlos Pinkusfeld Bastos

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Bruno Rodas Oliveira

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from
<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

Políticas Econômicas, Teorias e Contextos Sociais

Janeiro, 2019

Carlos Pinkusfeld Bastos

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Bruno Rodas Oliveira

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

1 Introdução

O pêndulo da intervenção de política econômica no capitalismo industrial possui duas claras inflexões históricas: as mudanças na gestão mais liberal do capitalismo a partir da crise de 1929, que desaguarão no “consenso desenvolvimentista/*Welfare State*” do pós-guerra, e a crise deste “consenso” nos anos 1970, com a ascensão da ordem neoliberal a partir do início dos anos 1980.

Estas mudanças refletem condições sociais, econômicas e políticas, sejam nacionais ou internacionais, específicas, com mudanças das relações de força entre as classes sociais e blocos de poder internacional. Refletem, pois, interesses específicos materiais das classes sociais, elemento central para a determinação da dinâmica capitalista¹.

Em paralelo ao mundo dos interesses, ou dos movimentos de natureza política, que refletem interesses objetivos materiais (e conflitivos) das diferentes classes, no mundo das ideias, a ciência econômica foi desenvolvendo suas teorias e modelos explicativos do comportamento das economias de mercado, ou de produção descentralizada.

Entretanto, buscar conexões de um para um (unívocas) entre movidas políticas, câmbios ideológicos, e formulações econômicas é um exercício de futilidade.

A trajetória do impacto do livro mais famoso de Keynes, a Teoria Geral, ilustra bem esse processo de interação entre interesses políticos materiais e reflexão econômica, o qual, em suas complexas inter-relações, está longe de apresentar a linearidade causal suposta por este autor².

¹ Essa abordagem deriva da assim chamada Economia Política Clássica que utiliza o conceito de geração e apropriação do excedente como elemento central de análise, ou seja, a apropriação deste excedente por diferentes classes sociais e a disputa para alterar tais parcelas se constituem em elementos cruciais para explicar o processo de acumulação de capital. Para uma apresentação desta abordagem e um contraste crítico com a visão marginalista, ver Bharadwaj (1986).

² Em uma passagem famosa da Teoria Geral, Keynes diria “(...) as ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer

O nascimento da gestão keynesiana nos anos 1930, entendida como a aplicação de políticas econômicas mais intervencionistas com o objetivo de garantir uma taxa de desemprego baixa, é uma fascinante história de como a dinâmica das forças político-sociais interagem com os avanços da reflexão econômica, sem que a última tenha a preeminência nem temporal nem intelectual sugerida por Keynes na citação da nota 2.

Quando Franklin Delano Roosevelt, por exemplo, assume o governo nos EUA em março de 1933, seu plano de governo, e mesmo suas políticas econômica iniciais visando a superação da crise econômica, que teve início em 1929, não tinham como prioridade uma intervenção fiscal mais agressiva, que se materializaria, posteriormente, na decisão de realizar “obras públicas”. O próprio presidente tinha dúvidas tanto em relação à efetividade destas obras quanto da existência de um número suficiente de projetos relevantes e factíveis (ver Stein (1969, p.50)). Por outro lado, é interessante notar as mudanças radicais na ordem financeira, com o abandono do padrão ouro, que foi seguido de um apoio de liquidez ilimitado pelo *Federal Reserve* ao sistema bancário americano, rompendo-se de forma bastante radical com a ortodoxia de gestão monetária do padrão ouro então dominante.

Entretanto, em relação à questão aqui levantada - a interação entre ideias e políticas econômicas - é interessante buscar até que ponto quando finalmente políticas fiscais expansionistas foram adotadas como medidas do *New Deal*, estas, de alguma forma, decorriam de uma formulação intelectual keynesiana. Obviamente que há um problema de temporalidade: a Teoria Geral só seria lançada em 1936, e as políticas expansionistas fiscais se iniciaram antes desta data. Entretanto, ideias menos ortodoxas quanto a políticas fiscais em situação de depressão econômica já vinham sendo ventiladas tanto no universo político como pelo próprio Keynes em outros escritos. Teriam estas ideias, ainda incipientes, sido cruciais para os “*new dealers*” em suas políticas na primeira metade dos

influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto. Os insensatos, que ocupam posições de autoridade, que ouvem vozes no ar, destilam seus arrebatamentos inspirados em algum escriba acadêmico de certos anos atrás. Estou convencido de que a força dos interesses escusos se exagera muito em comparação com a firme penetração das ideias.” (KEYNES, 1983 [1936], p. 349).

anos 1930, ou mesmo muito claramente na segunda metade, depois da publicação da Teoria Geral?

Segundo Stein (1969), não:

Keynes was a great and important man. But it is possible to describe the evolution of fiscal policy in America up to 1940 without reference to him. And yet, by the outbreak of the war a large part of the fiscal revolution had already occurred. It was accepted policy that we would run deficits in depressions, that we would not raise taxes in depressions in an attempt to balance budget, and that in severe depressions we would raise expenditures, at least for relief and probably recovery. We no longer believed that depressions were necessarily self-terminating, and we did not think that depressions deficits, even if fairly large and prolonged would led to national bankruptcy. Keynes helped this policy and these attitudes to emerge, as we shall see, but he was not indispensable for their emergence. (STEIN, 1969, p.131)

Este quadro registrado nos anos 1930 sofre uma mudança muito importante na década seguinte com a construção de um “consenso *keynesiano*” de gestão da política macroeconômica. Este “consenso” tinha na manutenção de um elevado nível de emprego um de seus vetores centrais. Vale registrar, também, que tal conversão não ocorreu no vácuo político mais geral, ou seja, em grande medida refletiu experiências reais bem-sucedidas de gestão intervencionista, como o rápido desenvolvimento soviético e a gestão de guerra da economia norte-americana³.

³ Segundo Bastos e Britto (2010), “Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se tornaram, na prática, uma economia “planejada”, com metas quantitativas de produção, controles de preços e agências de fomento e planejamento para setores específicos da economia, como construção naval e alimentos. Boa parte do aparato estatal intervencionista era herdeiro das agências criadas pelas políticas do New Deal. Além disso, com a guerra se expandiu substancialmente a base de incidência do imposto de renda e se reforçou a estrutura sindical, com expressivo aumento dos trabalhadores sindicalizados. O período de 1940 a 1944 foi também, por larga margem, o quinquênio de maior crescimento na história da economia americana desde 1790 (...) com uma taxa média de 13,7%.” (BASTOS; BRITTO, 2010, p.36).

Outra variável sociopolítica crucial para a construção de tal “consenso de política econômica” diz respeito ao estabelecimento da Guerra Fria após o fim da II Grande Guerra. No conflito entre sistemas econômicos concorrentes seria, em termos políticos, extremamente inadequado para o “lado capitalista” registrar taxas de desemprego elevadas e persistentes.

A ideia central da Teoria Keynesiana de que uma economia capitalista poderia registrar um equilíbrio estável de demanda/produto abaixo do pleno emprego, e que políticas intervencionistas seriam necessárias para levá-la a tal posição eram, assim, consistentes com objetivos de política econômica de construção de um Estado de Bem-Estar.

Se essa é, de forma muito esquemática, a trajetória da construção do “consenso keynesiano” do pós-guerra, teria seu primo irmão que passou a ser dominante para os países do “sul”, ou subdesenvolvidos, alguma ligação umbilical teórica com tal “consenso”?

Curiosamente, a Teoria do Desenvolvimento, uma nova subárea da economia surgida no pós-guerra e que deu sustentação teórica à intervenção de política econômica desenvolvimentista, não buscou na Teoria Keynesiana seus fundamentos.

Mas é bom lembrar, se teoricamente se origina de tradição distinta ao keynesianismo, o desenvolvimentismo não se afastava muito da mesma origem em termos de seus elementos ligados ao contexto fundamentalmente sociopolítico. Também no caso do desenvolvimentismo tem-se o mesmo efeito de estímulo da Guerra Fria - agora a possibilidade de desenvolvimento econômico, colocada pelo modelo de economia centralmente planejado, com apoio soviético - e a mesma “naturalização” das políticas mais intervencionistas, que passaram a dominar a gestão da economia nos anos 1930 e durante a guerra, nos países desenvolvidos.

Entretanto, como salientado, o instrumental teórico da abordagem keynesiana é rejeitado na abordagem desenvolvimentista como inadequado, de forma implícita por diversos de seus principais autores e de forma explícita por Arthur Lewis.

Em seu artigo seminal de 1954 “O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra”, o qual lhe valeu o prêmio Nobel em 1979, Lewis (2010 [1954]) afirma:

Quando Teoria Geral, de Keynes, apareceu, pensou-se inicialmente que seria o livro que esclareceria os problemas dos países com excedente de mão-de-obra, visto que supunha uma oferta de trabalho ilimitada, a preços correntes, e também porque fazia, nas páginas finais, algumas observações sobre a expansão econômica secular. No entanto, as reflexões posteriores revelaram que o livro de Keynes não só supunha oferta ilimitada de trabalho, mas também, e mais fundamentalmente, oferta ilimitada de capital e de terra – isto era mais importante tanto no curto prazo, no sentido de que, superada a restrição monetária, o limite real à expansão não está nos recursos físicos, mas na oferta limitada de trabalho, como no longo prazo, no sentido de que a expansão secular é interrompida não pela escassez, mas por uma poupança tornada cada vez mais supérflua. Aplicadas as soluções keynesianas, seria restabelecido o sistema neoclássico. Daí não ser o keynesianismo, do ponto de vista dos países que contam com excedentes de trabalho, mais que uma nota de rodapé do neoclassicismo, embora se trate de uma longa nota, importante e mesmo fascinante. (LEWIS, 2010 [1954], p. 413/414)

A crítica básica de Lewis é justamente que na Teoria Keynesiana, nem no longo, nem no curto prazo, há restrição de poupança, ou seja, esta teoria assumiria que exista uma oferta ilimitada de capital. No curto prazo, para Lewis, uma vez superada a “restrição monetária” (que poderíamos de uma forma mais geral denominar de rigidez nominal, mas certamente o autor se refere, especificamente, à rigidez nominal dos juros), haveria um crescimento da ocupação e investimento que só seria estancado quando ocorresse uma restrição à oferta de mão de obra; ou seja, voltar-se-ia ao caso neoclássico tradicional.

É interessante notar que Lewis, mesmo no caso mais radical de longo prazo, em relação ao qual nem o próprio Keynes teria um comprometimento “absoluto”⁴, parece fazer uma

⁴ Afinal nunca devemos esquecer que foi Keynes quem propôs o mecanismo do chamado “efeito Keynes”, que ocorre quando a queda de preços eleva a oferta real de moeda, levando à posterior queda da taxa de

certa confusão, ou posto de forma menos crítica, fazer uma interpretação curiosa das ideias keynesianas.

De fato, a possibilidade de inexistência de pleno emprego no longo prazo se daria pela existência de uma oferta de poupança muito elevada, em consequência do próprio enriquecimento das sociedades e, assim, da elevação da propensão média a poupar. Essa oferta de poupança empurraria a taxa de juros de equilíbrio de pleno emprego para um valor irrealisticamente baixo. No entanto, a solução keynesiana, pelo menos até onde o nome pode ser caracterizado como tal, seria de intervenção sobre a economia através do gasto (e/ou eutanásia do rentista), para se alcançar um nível de demanda efetiva compatível com a poupança potencial elevada da economia.

O ajuste da economia, ou a elevação do nível de produto e emprego para valores próximos ao de plena utilização da capacidade e da força de trabalho, não resultaria de uma operação normal das forças de mercado e, assim, dificilmente poderia ser caracterizada como um caso especial do neoclacissismo.

A despeito de tal limitação na interpretação da Teoria Keynesiana, o ponto central de Lewis é que a restrição ao crescimento nos países subdesenvolvidos é de oferta, ou capacidade produtiva, e não de mão de obra. Existiria um estoque de oferta de mão de obra sendo utilizado de forma “ineficiente” ou em atividades de baixa capitalização. Logo, o que estaria impedindo esse contingente de trabalhadores de se incorporar a setores com métodos de produção mais eficientes e produtivos seria a inexistência de estoque de capital suficiente para tal⁵.

juros, que faz a economia retornar ao pleno emprego. É forçoso reconhecer que mesmo neste caso, uma instabilidade na função investimento, ou um caso de “armadilha da liquidez”, poderiam gerar forças contrárias tanto à reação do investimento quanto à queda dos juros que levariam a economia ao pleno emprego.

⁵ Seguindo a teoria convencional, não haveria desemprego porque quaisquer que fossem as quantidades de capital existentes, enquanto houvesse mão de obra desempregada, esta seria empregada, tendo como consequência a maior utilização do fator capital, a produtividades marginais/salários reais mais baixos. Entretanto, tais combinações fatoriais mais intensivas em mão de obra reduziriam a produtividade marginal do trabalho/salário a valores menores que o salário de subsistência obtido no setor da economia não

O dualismo no modelo de Lewis (2010 [1954]), com a presença nas economias em desenvolvimento de um setor atrasado e outro moderno, figura como um elemento analítico de pouca divergência entre os autores inseridos na Teoria do Desenvolvimento e, por isso, acabou se tornando central à teoria como um todo.

Outro elemento que está no cerne desta teoria, e que também representa um dos principais pontos de ruptura, ainda que parcial, com a análise marginalista da Teoria Neoclássica, seria o papel atribuído pela Teoria do Desenvolvimento às externalidades. Muito embora comungue com aquela a ideia de que “falhas de mercado” geram externalidades que justificam a intervenção na economia, o enfoque dos teóricos de desenvolvimento enfatiza os impactos positivos que determinada atividade econômica gera para o conjunto da economia (os chamados efeitos *spill over*) e, especificamente, sobre a existência de retornos crescentes de escala dinâmicos, que dão origem a mecanismos de causação cumulativa, aproximando-os, portanto, da tradição teórica clássica⁶.

Esse ponto é tratado seja por uma análise semelhante à do “*Big Push*” de Rosenstein-Rodan, na qual as externalidades poderiam ter uma natureza horizontal, isto é, atingiriam em simultâneo a demanda tanto setorial quanto agregada, com a coordenação do investimento multissetorial, seja pela abordagem dos modelos de crescimento desequilibrado de Hirschman, em que as externalidades têm uma natureza vertical, afetando as relações de produção/utilização de insumos específicos.

Um debate importante na tradição da Teoria do Desenvolvimento, a questão da restrição da poupança, decorre diretamente da análise de Lewis (2010 [1954]), como apresentado acima. A opção pela abordagem clássica deste autor, que incorporou a exogeneidade salarial clássica (ver nota de rodapé 5), traz junto, também, a questão da falta de poupança, com a oposição entre consumo e poupança/investimento.

capitalizado. Obviamente, que este seria um piso exógeno, ou um salário exógeno, não determinado pela produtividade marginal, dando ao modelo de Lewis (2010 [1954]) sua natureza clássica.

⁶ Para uma visão analítica e histórica do conceito de causação cumulativa ver Toner (1999).

Essa característica pode ser observada claramente, por exemplo, em um autor central para a Teoria do Desenvolvimento, Ragnar Nurkse, entre outras referências, no seu debate com Furtado na Revista Brasileira de Economia (RBE) entre 1951 e 1953⁷.

Neste debate, que se estabeleceu com a visita de Nurkse ao Brasil para uma série de seis palestras entre julho e agosto de 1951, e depois foi transformado em uma sequência de artigos na RBE, Nurkse vê como limitação ao crescimento a existência de consumo conspicuo (de luxo) em países pobres e de baixa poupança. Se refere, especificamente, ao consumo de joias, entesouramento de ouro e compra de propriedades imobiliárias. Entretanto, à medida que se eleva a renda *per capita*, e assim o volume absoluto de poupança potencial, o problema de falta de poupança não desapareceria. Agora, a incorporação de parcelas maiores da população ao consumo de bens mais sofisticados, ou de maior valor unitário, teria também um efeito de reduzir a poupança da economia e assim o potencial de crescimento da mesma:

Mesmo nos países mais pobres, o nível absoluto de renda tem aumentado. Mas isso não tornou mais fácil a poupança. Pelo contrário, economizar tornou-se mais difícil, porque, a despeito do aumento absoluto, houve um declínio em seus níveis relativos de renda em comparação com os dos principais países. Tem havido um aumento da tensão, da impaciência e da inquietação que causam um deslocamento ascensional da função de consumo, a qual age como um impedimento à poupança. (NURKSE, 2007 [1951], p. 66)

Como apresentado em Bastos e Oliveira (2016), é bastante curiosa a utilização por Nurkse da expressão “cortina de ferro”, à época pertencente à retórica da Guerra Fria, como representando a “separação” da Europa Ocidental da Oriental, esta influenciada pela União Soviética. Utilizou a metáfora como “necessária” para esconder, ou não deixar que se conhecessem, os padrões de consumo americanos. Mas para o autor “(...) [q]ue isto seja uma solução possível, e talvez necessária, é um pensamento assustador” (NURKSE,

⁷ O debate foi publicado, originalmente, pela Revista Brasileira de Economia no início dos anos 1950 e, depois, republicado pelo Centro Celso Furtado, em 2007. Para uma análise detalhada das questões abordadas pelos autores envolvidos, ver Bastos e Oliveira (2016).

2007 [1951], p. 67). Afinal, o então elevado padrão de consumo dos americanos seria um elemento importante na disputa político-ideológica travada entre o sistema de mercado e o centralmente planejado.

No debate com Nurkse, Furtado (2007 [1951]) concorda não apenas com a limitação que a falta de poupança pode causar ao processo de acumulação, como subscreve a tese de que a adoção de padrões de consumo mais sofisticados por parte de uma maior parcela da população pode reduzir a poupança da economia:

(...) [a]ssim como os grupos sociais de baixas rendas tendem a imitar, em seus padrões de consumo, aqueles que lhes estão por cima na escala social, os países pobres tendem a copiar as formas de vida dos ricos. (FURTADO, 2007 [1951], p. 210)

O debate acima ilustra a convergência de opinião de dois ilustres autores da tradição desenvolvimentista, mas, como dito anteriormente, essa posição era dominante nesta teoria. Vale a pena neste ponto esclarecer que há uma distinção importante entre a restrição de poupança como restrição ao crescimento e outra ideia recorrente em autores que trataram do desenvolvimento econômico, inclusive na América Latina e no Brasil, o conceito da “poupança forçada”.

Tal conceito, cuja origem remonta aos modelos de distribuição de renda endógena utilizados no que ficou conhecido como a “teoria de distribuição de Cambridge”⁸, não impõe uma limitação de poupança ao crescimento, porém, frente a uma poupança potencial máxima inferior à taxa de investimento efetiva, o ajuste se dá via variação (aumento) da poupança em direção ao investimento (logo, uma causação keynesiana), após mudanças na inflação e na distribuição de renda. O efeito inflacionário, causado por excesso de demanda, originário de um investimento superior à poupança potencial de uma

⁸ Segundo Serrano (2001), essa abordagem ficou “conhecida como teoria de distribuição de Cambridge, por ter sido proposta na década de 50 (...) por alguns economistas ligados àquela escola como Nicholas Kaldor, Joan Robinson e Luigi Pasinetti (entre outros)” (SERRANO, 2001, p. 143).

economia, acomodaria tal desajuste via redução dos salários e mudança na distribuição de renda da economia. No agregado, tendo os trabalhadores uma menor propensão a poupar, a piora na distribuição de renda é consistente com a elevação da poupança agregada.

Dentro do ponto que levantamos no início desta nota, a relação entre formulações teóricas e políticas econômicas, é importante registrar que tal abordagem teve forte influência sobre a reflexão cepalina/desenvolvimentista no final dos anos 1960, e pode ser encontrada nas interpretações para a economia do período, como as de Lessa (1975) e Tavares (1972). Uma interpretação usual na historiografia brasileira, e que segue tal abordagem, é a de que a aceleração inflacionária ocorrida ao final da década de 1950 e início da década de 1960 seria resultado de um excesso de investimento (especificamente público) como, por exemplo, a construção de uma nova capital⁹. Mesmo a formulação do plano de estabilização proposto pelo governo militar que se estabeleceu com o golpe de 1964, em sua justificativa, recorria a este argumento estruturalista de adequar o investimento planejando à poupança potencial máxima, o que só ocorreria, sem pressões inflacionárias, com uma elevação da mesma¹⁰.

Finalmente, um ponto crucial que não encontrou a mesma convergência entre os autores da Teoria do Desenvolvimento, e que, de certo modo, acabou caracterizando a vertente cepalina aí inserida, se refere à questão do comércio exterior e, mais particularmente, à restrição externa ao desenvolvimento dos países atrasados. A heterodoxia latino-americana contemporânea à contribuição de Sir Hans Singer¹¹, nascida com o trabalho

⁹ Para interpretações alternativas de tais fenômenos, ver capítulo XX deste livro.

¹⁰ Há que se notar, obviamente, que há uma distância entre as justificativas presentes no projeto do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e as “reais intenções” de tal política econômica. Claramente, o governo militar buscava debelar a inflação e encontrou no controle do salário nominal sua variável de ajuste, com efeitos muito negativos sobre a trajetória do salário real na segunda metade da década de 1960. Entretanto, na apresentação do plano a inflação era diagnosticada como “(...) resultado da inconsistência da política distributiva concentrada em [alguns] pontos principais [como] na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada a expansão do crédito às empresas” (RESENDE, 1990, p. 215).

¹¹ Para uma boa revisão de como esta ideia se desenvolveu nas pesquisas econômicas levadas a cabo no âmbito da ONU, ver Toye e Toye (2003).

seminal de Prebisch de 1949¹², segue a estrutura teórica geral de Lewis e da Teoria do Desenvolvimento, porém a forma como aborda a questão do comércio exterior, através de sua teoria da dependência centro-periferia, representa um ponto de divergência que a caracteriza fortemente em relação a outras vertentes teóricas do desenvolvimento. Simplificadamente, o tipo de inserção dos países periféricos no comércio internacional, baseado em produtos primários, colocou-os em uma situação de dependência - tanto em relação ao ciclo econômico quanto à geração de progresso técnico - em relação aos países centrais, onde houve a consolidação de um núcleo industrial dinâmico, caracterizada por uma forte tendência a problemas na Balança de Transações Correntes¹³.

Até este ponto, fica claro o caráter “reflexo” e a elevada instabilidade dos preços das *commodities*, que, por sua vez, causam uma instabilidade cambial muito grande nos países periféricos. Porém, a abordagem cepalina vai além desse aspecto, incorporando um elemento de extrema importância em relação ao comércio exterior, o qual, inclusive, está livre dos aspectos empíricos controversos que cercam a deterioração dos termos de troca¹⁴: a menor elasticidade renda de bens primários em relação aos bens industrializados.

Dado este fato relativamente incontroverso, os países ricos demandariam progressivamente menos bens primários (ou em taxas de crescimento cada vez menores em relação à elevação dos seus produtos) enquanto os países periféricos, à medida que fossem expandindo sua renda, demandariam cada vez mais bens industrializados. Assim, mesmo que estes grupos de países crescessem a taxas iguais criar-se-ia uma “brecha” comercial crescente. Obviamente, então, que se esta tendência não é compatível com

¹² Prebisch (2000 [1949]), “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”.

¹³ Em linhas gerais, não só os produtos primários possuem uma elasticidade renda da demanda menor que a dos manufaturados como seus preços tendem a se deteriorar em relação aos daqueles últimos e a estarem mais sujeitos às oscilações associadas à conjuntura internacional. Inevitavelmente, se geraria uma tendência persistente a crises na Balança de Transações Correntes, mantendo-se uma relação de dependência tecnológica e financeira (para financiar déficits) em relação ao centro.

¹⁴ Para um estudo bastante completo sobre esta questão no período aqui estudado, ver Ocampo e Parra-Lancourt (2010).

taxas de crescimento idênticas no centro e na periferia, muito menos o será para processos de *catch up*, nos quais a segunda cresceria a taxas mais elevadas que o primeiro, numa trajetória de aproximação das rendas *per capita*.

“Grosso modo”, de acordo com a visão cepalina, a solução para os problemas acima passaria por um processo de industrialização liderado pelo Estado, que permitisse que o desenvolvimento industrial doméstico, ao substituir insumos importados ou bens finais, abrisse espaço para a importação de bens de capital e bens intermediários. Estes setores industriais exigem tanto capacitações tecnológicas quanto escalas de produção, que os colocam como o “objetivo final” de um processo de industrialização, ou seja, a etapa mais complexa deste processo, que se iniciara, pelas mesmas razões, por indústrias mais leves, de bens de consumo não duráveis.

Um aspecto muitas vezes mal compreendido na abordagem cepalina diz respeito à questão das exportações. Prebisch, seu formulador, entendia que uma vez avançado o processo de industrialização, as exportações passariam a ser um importante elemento para, não só, a eliminação de uma forte restrição externa quanto também como componente da demanda efetiva. Entretanto, num primeiro momento, era menos otimista quanto à possibilidade de as exportações representarem um componente relevante do processo de desenvolvimento, devido a questões de caráter estruturais¹⁵.

De um modo geral, a questão da restrição externa ao desenvolvimento dos países periféricos não parece ser uma preocupação central nas análises dos principais autores dentro da Teoria do Desenvolvimento. Lewis (2010 [1954]), por exemplo, reconhece a possibilidade de deterioração dos termos de troca, entretanto não atribui a esta e, especificamente, à questão de distintas inserções dentro da estrutura do comércio internacional (sobretudo no que diz respeito à dinâmica de apropriação tecnológica), um

¹⁵ Como já observado nas análises pioneiras de Prebisch e Singer, mais importante que a capacidade produtiva em si é a formação de um núcleo tecnológico endógeno, que permita ao país participar ativamente nos mercados externos de forma dinâmica e independente. Dadas as condições menos favoráveis internacionais de indústrias mais simples e intensivas em capital dos países latino-americanos, Prebisch desenvolveu ideias alternativas, tais como a formação de um mercado comum latino-americano, que garantiria mercados e escalas adequadas para produtores ainda infantes do continente.

papel determinante como entrave ao desenvolvimento dos países atrasados¹⁶. E, em Nurkse (2007 [1951]; 2007 [1953b]; 2010 [1953a]), por outro lado, não há qualquer referência à questão da restrição ao crescimento por conta de um desequilíbrio externo, causado por padrões de inserção no comércio exterior. O autor defende abertamente a validade do princípio das vantagens comparativas, renegando as medidas protecionistas como forma de estímulo à internalização de setores industriais nos países atrasados, ainda que isso reflita antes a intenção em se manter coerente com a centralidade da questão poupança/acumulação em sua análise, do que em adentrar a discussão das vantagens comparativas em si¹⁷ (BASTOS; OLIVEIRA, 2016).

Em resumo, os economistas que fundaram a Teoria do Desenvolvimento tinham como objeto não questões de distribuição estática da teoria convencional, ou mesmo de crescimento equilibrado utilizando funções agregativas, mas sim o processo de desenvolvimento das forças produtivas e as mudanças estruturais que marcam esse processo. Percebiam as estruturas subdesenvolvidas como heterogêneas, com setores modernos, ou capitalizados (nos quais o trabalho é executado com a utilização de máquinas e tecnologias modernas), majoritariamente ligados à atividade exportadora e seus setores ancilares, e setores nos quais havia utilização de técnicas de baixa produtividade e densidade de capital por trabalhador. Nesse processo, seriam fundamentais as descontinuidades e indivisibilidades, especificamente tecnológicas, cujos valores unitários dos investimentos industriais seriam elevados e trariam impactos agregados intra e intersetoriais superiores àqueles observados à própria planta. É verdade que a questão central das externalidades pode ser lida de um ponto de vista marginalista, expressando uma “falha de mercado”, que justificaria uma intervenção pública para a

¹⁶ Ainda assim, apesar de certa limitação em sua análise do comércio exterior, reconhece a importância de práticas protecionistas nos países onde existe excedente de mão de obra: “A Lei dos Custos Comparativos é tão válida para os países com excedente de trabalho como para os demais. Mas enquanto nos últimos representa um fundamento válido dos argumentos a favor do livre comércio, nos primeiros representa um fundamento igualmente válido dos argumentos protecionistas” (LEWIS, 2010 [1954], p.462).

¹⁷ A argumentação de Nurkse, em seu mencionado debate com Furtado, no início da década de 1950 (ver Nurkse (2007 [1951]; 2007 [1953b])), para rebater as medidas de cunho protecionista no comércio exterior, baseia-se em eventuais distorções causadas nos padrões de consumo e que poderiam levar à diminuição da poupança e do processo de acumulação de capital, dada a adoção da Lei de Say.

consecução de projetos que tornassem tais externalidades positivas. No entanto, num sentido mais amplo, ou não restrito a uma leitura de externalidades como “falhas de mercado”, a determinação de políticas públicas é fundamental para que um país cuja estrutura produtiva seja “fraturada”, com sua classe dirigente ligada a atividades primário exportadoras, desenvolva uma complexificação de tal estrutura produtiva, que inclua o desenvolvimento industrial, a modernização de sua produção agrícola e o desenvolvimento de serviços modernos, ligados à produção tecnologicamente mais sofisticada e ao processo de urbanização que acompanha o desenvolvimento econômico.

2 Experiências Concretas de Desenvolvimentismo

Assim como aludido na seção anterior acerca do nascimento do keynesianismo, também no caso do desenvolvimentismo as experiências históricas, concretas, precederam o pensamento econômico teórico. Por exemplo, já a partir de 1930, Estados desenvolvimentistas começam a tomar forma em diversos países, ao passo que a Teoria do Desenvolvimento como apresentada acima se consolidaria apenas nas décadas de 1950 e 1960¹⁸.

A própria conceituação de desenvolvimentismo deve, então, remeter à realidade efetiva dos países e não simplesmente a atributos “desejáveis”, “ideais”. A formulação nesta linha proposta por Fonseca (2015) parece bastante razoável. A partir de definições encontradas na literatura clássica sobre o tema, fundamentadas em variadas experiências históricas como base empírica, o autor chega a um “núcleo comum” das principais características atribuídas nestes trabalhos ao desenvolvimentismo - a existência de um projeto nacional, o intervencionismo, e a industrialização. Uma vez identificado este “núcleo comum”, testa sua compatibilidade com as experiências históricas latino-americanas – normalmente tipificadas na literatura como exemplos de desenvolvimentismo - de 34 governos (de 8 países) entre 1930 e 1979, e, de fato, confirma as características nele inseridas como definidoras de desenvolvimentismo, já que em todos os casos estavam presentes. Com base nisto, o desenvolvimentismo, como forma dominante de *policy making*, ou projeto político econômico dominante, poderia ser conceituado da seguinte maneira:

(...) têm-se elementos suficientes para a seguinte formulação: entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma

¹⁸ Neste ponto vale a pena observar que estudos históricos de processos de desenvolvimento com forte industrialização e alguma forma de intervenção estatal são relacionados, por exemplo, por Gerschenkron ((2015)[1962]), aos *late comers* do século XIX. Aliás, nos dias de hoje essas conexões são encontradas mesmo nas narrativas envolvendo a industrialização originária inglesa, tais como Beckert (2015).

deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2015, p.40)

Concretamente, a formação de Estados desenvolvimentistas nestes moldes culminou em elevadas taxas de crescimento e expressivas mudanças estruturais entre 1950 e 1980. Com efeito, a renda *per capita* cresceu a taxas acima da média mundial neste período, o que em boa parte se deveu à elevada taxa de crescimento do produto industrial e ao deslocamento do trabalho excedente da agricultura para atividades urbanas ligadas à indústria e seus serviços (MEDEIROS, 2010).

Obviamente, o formato e o sucesso das estratégias desenvolvimentistas seguidas variaram de país para país, de acordo com a combinação de uma série de circunstâncias internas e externas.

Entre variados pontos que se relacionam com as experiências históricas de desenvolvimentismo, é interessante identificar, por sua relevância, distintos padrões relacionados a importantes elementos econômicos: os níveis de distribuição de renda associados ao processo de industrialização e a participação das exportações industriais na pauta de exportações.

O caso da distribuição de renda deve ser enxergado à luz de como foi tratada a questão da terra e da modernização da produção agrícola. Em países como Brasil, Índia e Indonésia, em que a agricultura de alimentos era mais atrasada, a renda do camponês, menor, e o peso das oligarquias tradicionais nos pactos de poder político, maior, a industrialização se caracterizou por elevada marginalização social e do consumo moderno das massas rurais e periferia urbana, levando a um padrão mais concentrado da renda. Já, onde houve reforma agrária e modernização simultânea da agricultura, como na Coreia e Taiwan, a polarização social foi menor (MEDEIROS, 2010). Na seção 3 deste capítulo desenvolve-se uma discussão mais aprofundada da relação entre processos de desenvolvimento econômico e distribuição de renda.

Relativo às exportações, enquanto na América Latina a diversificação de exportações foi mais lenta e menos intensa, tendo se dado, ademais, apenas em alguns países, em países da Ásia, a substituição de importações com avanço das exportações de produtos industrializados se deu de forma rápida, levando a uma diversificação maior, com efeitos positivos sobre o balanço de pagamentos. Isso se explica – em alguns países como Coreia, Taiwan, além de cidades-estado como Hong-Kong e Cingapura - em grande parte pela pobreza de recursos naturais, o que tornava a exportação de produtos industriais necessária à industrialização, e pelo grande auxílio dos EUA – induzidos pelo cenário da Guerra Fria – na provisão inicial de financiamento externo e de mercado preferencial às exportações (MEDEIROS, 2010).

A despeito dos diferentes pesos das exportações industriais na pauta de exportação, é importante reforçar o ponto já mencionado que as experiências desenvolvimentistas do pós-guerra têm como característica chave o processo de industrialização liderado pelo Estado. A comum distinção entre, de um lado, estratégias de substituição de importações lideradas pelo Estado em países como Brasil e México, e, de outro, estratégias pró-mercado com industrialização orientada pelas exportações, como seria o caso da Coreia, Taiwan e Tailândia, não se sustenta empiricamente (MEDEIROS, 2010). O Estado não foi menos interventor neste último grupo de países em relação ao México e Brasil, assim como as políticas e instrumentos estatais adotados não foram fundamentalmente diferentes. Em todos os casos de industrialização houve inicialmente substituição de importações e abertura seletiva, ao passo que a maior ou menor ênfase nas exportações industriais variou de acordo com circunstâncias específicas. No mais, deve-se ressaltar a essencialidade nas experiências desenvolvimentistas como um todo da subordinação das políticas cambial, fiscal e monetária aos objetivos de crescimento econômico.

3 Revisão Crítica do Desenvolvimentismo e da Teoria do Desenvolvimento

Pode-se dizer que a década de 1960 já marca o surgimento das primeiras críticas à Teoria do Desenvolvimento e ao desenvolvimentismo como política econômica dominante nos anos 1950, em vários países subdesenvolvidos/periféricos. Esses ataques curiosamente partem de ambos os lados do espectro político/ideológico.

3.1 Críticas Heterodoxas à Teoria do Desenvolvimento

As críticas mais à esquerda - ou em termos genéricos, oriundas do campo heterodoxo - iniciais, como em Furtado (1963 [1961]), apontavam uma incapacidade do industrialismo desenvolvimentista de incorporar parcelas expressivas da população, o que, de alguma forma acabava reproduzindo o processo de subdesenvolvimento. Tal crítica, entretanto, por não se afastar do paradigma clássico que utiliza como determinante do produto a Lei de Say, em sua versão mais radical terminou por cair na hipótese “estagnacionista”, como proposta em Furtado (1965). Posteriormente, esta versão forte foi criticada por Tavares e Serra (1973) (para uma crítica mais geral a esse tipo de abordagem, ver Bastos e D’Ávila (2006)).

Deve-se observar que Furtado aprofunda em suas obras posteriores um dos elementos dessa crítica original: o padrão de consumo que se associa ao projeto industrialista desenvolvimentista. Esse tipo de crítica, entretanto, escapa do âmbito do simples desenvolvimento das forças produtivas capitalistas e aponta na direção da construção de projetos sociopolíticos distintos, num debate que envolve além destes elementos mais complexos sobre possibilidades alternativas de organização social, a discussão de padrões culturais e identidades nacionais (sobre esse ponto, ver Furtado (1978)).

Uma segunda crítica, também levantada por Furtado (1974 p. 44 – 68) e que, de uma forma ou de outra está presente nas várias versões das teorias da dependência, é a da questão de capacidade de incorporação e eventual geração de progresso técnico na periferia. Esse tipo de argumento percebia, corretamente, que o processo de industrialização do pós-guerra se fazia, em boa medida, através da expansão de firmas multinacionais, com controle absoluto sobre a geração de tecnologia e mesmo sobre as

estratégias produtivas das filiais locais e suas inserções nos mercados internacionais. Essa modalidade de incorporação “truncada” das tecnologias modernas, associada a uma saída de capitais através da conta de rendas (lucros e dividendos remetidos ao exterior), recolocaria a questão da restrição externa como limitante ao crescimento, e mesmo a possibilidade de ganhos salariais por parte dos trabalhadores da periferia, a exemplo do que ocorria no centro¹⁹, estaria comprometida, com a competitividade internacional relacionada a uma repressão salarial na periferia. Essa, aliás, é uma questão importante e que se tornou ainda mais complexa no século XXI, com a formação de Cadeias de Valor a nível internacional, tema que trataremos na conclusão deste capítulo.

Mais recentemente, Serrano e Medeiros (2004) levantaram outras críticas a fundamentos importantes da Teoria do Desenvolvimento. Inicialmente, e traçando um paralelo com o keynesianismo dominante no centro, estes autores chamam à atenção para o caráter “imperfeccionista” da Teoria do Desenvolvimento, ou seja, a sua não ruptura radical com a ortodoxia marginalista, ficando sua aplicabilidade restrita a situações de imperfeições. Nesse caso, a despeito das políticas intervencionistas provocarem supostas “ineficiências da alocação ‘estática””, estas seriam “mais do que compensadas pelos efeitos positivos de eficiência ‘dinâmica”” (SERRANO; MEDEIROS, 2004, p. 240). Obviamente, mesmo que de forma indireta, supõe-se a existência de mercados eficientes no “norte” e, como ocorreu com o próprio keynesianismo dos países desenvolvidos, a melhor estratégia, seria, ao invés do intervencionismo, a eliminação de imperfeições ou até a criação de mercados que no mundo real são inexistentes. São vários os exemplos desse papel central de “falhas de mercado” na Teoria do Desenvolvimento, desde o elemento teórico central da existência de um salário exógeno que é superior ao daquele de equilíbrio de pleno emprego, dadas as dotações de capital e trabalho existentes, até as externalidades (no

¹⁹ Esse, aliás, é um ponto central nos fatos estilizados associados à deterioração dos termos de troca: a incorporação dos ganhos de produtividade pelos trabalhadores do centro, o que tornaria os preços dos bens que produzem mais estáveis que aqueles da periferia, nos quais os trabalhadores não incorporariam os ganhos de produtividade, sendo assim, muito mais voláteis ao ciclo econômico. Obviamente, que essa é uma leitura simplificada e idiossincrática do complexo debate sobre a questão da dependência (ver Bastos e Salles (2013)). Apenas quisemos demonstrar que as questões elencadas tanto em relação ao progresso técnico, estrutura de propriedade e inserção externa, trazem uma visão crítica e bem menos otimista que a dos pioneiros do desenvolvimentismo.

conceito marginalista) e “falhas de informação” no mercado de investimento, que justificariam estratégias do tipo “*Big Push*” (como em Rosenstein-Rodan (2010 [1943])).

Outra insuficiência originária da Teoria do Desenvolvimento convencional seria sua excessiva ênfase em aspectos específicos de cada país, ou um certo “nacionalismo metodológico”, que enfatiza em demasia “aspectos particulares” das situações específicas de cada país, em detrimento de se reforçar elementos muito importantes de caráter internacional, como, por exemplo, as questões geopolíticas e geoeconômicas dentro das quais os diferentes países estão inseridos. Essas condições externas seriam condicionantes muito fortes e que colocariam, eventualmente, maiores ou menores dificuldades para os *policy makers* locais, tendo grande capacidade explicativa para o fracasso ou sucesso de experiências desenvolvimentistas nos diferentes países.

Finalmente, destacam a necessidade do abandono de quaisquer resquícios de utilização da Lei de Say como elemento condicionante da determinação do produto no longo prazo, ou seja, do próprio processo de acumulação de capital com mudança estrutural.

Não cabe aqui discutir as diferenças e conflitos entre as distintas famílias dos modelos de crescimento que têm como fundamento econômico o Princípio da Demanda Efetiva (PDE). Vale anotar, entretanto, que o ponto de partida desta agora já longa tradição data do trabalho pioneiro de Harrod (1939), que combinou o multiplicador keynesiano com um mecanismo de acelerador (no qual o investimento visa ajustar o estoque de capital, no sentido de ser capaz de garantir a oferta correspondente a uma dada demanda agregada), criando um modelo caracterizado por uma instabilidade fundamental. Dada esta instabilidade, qualquer desvio da taxa de crescimento econômico de um valor de equilíbrio, ou taxa garantida, levaria a uma situação irreversível de hiperinflação ou profunda depressão.

A partir deste trabalho pioneiro, os modelos de crescimento compatíveis com o PDE no longo prazo passaram a diferir segundo o tratamento dado a variáveis chave, como a distribuição de renda (se exogenamente dada ou endogenamente determinada pelo próprio crescimento), o investimento (se autônomo ou induzido pela expectativa de crescimento da demanda) e a utilização da capacidade produtiva (se tendendo ao ajuste no longo prazo ou não).

Conforme aventado na seção 1, podemos caracterizar os modelos de distribuição de renda endógena – formulados dentro da tradição de Cambridge e utilizados por algumas vertentes da Teoria do Desenvolvimento, como dito - como aqueles em que a mudança da distribuição ocorre para que a economia se ajuste à decisão autônoma de investimento, a qual, por sua vez, determina a trajetória de crescimento de longo prazo.

Tal tipo de abordagem tem uma série de limitações empírico-teóricas, sendo difícil imaginar que numa economia capitalista possa haver uma tendência crônica a um excesso de demanda agregada, e que um forte incentivo ao investimento não ampliaria de forma adequada a oferta. Menos provável ainda é a hipótese de que na ausência de demanda suficiente os preços cairiam e, via uma elevação da propensão a gastar (pois se desconcentraria a renda), se chegaria a um equilíbrio entre oferta e demanda.

É desconcertante pensar em capitalistas que enriquecem trabalhadores, via redução de preços, para que se ocupe a capacidade instalada, ao invés de ocorrer o fenômeno usual: manutenção de preços rígidos e redução nas decisões de produção e de gasto com investimento, ou seja, um ajuste por quantidade, com redução da taxa de acumulação de capital (ver Serrano (2001)).

Outra opção de modelo de crescimento seguindo o PDE²⁰, que vem sendo cada vez mais difundido entre heterodoxos²¹, toma como componente autônomo da demanda os chamados gastos improdutivos, ou gastos que não criam capacidade produtiva e não dependem da renda corrente para serem efetivados. Esta interpretação, que tem nos modelos do supermultiplicador seu instrumento analítico e quantitativo, defende que a taxa de crescimento vai depender da evolução dos gastos autônomos tais como as exportações, o gasto do governo ou o gasto privado financiado por crédito não criador de

²⁰ Não trataremos aqui de uma tradição heterodoxa kaleckiana. Para resenhas sobre tais modelos, ver Lavoie (2014) e Hein (2014).

²¹ Serrano (1995) é a referência pioneira sobre o tema. Recentemente Serrano e Freitas (2015) desenvolvem aspectos teóricos relevantes desta abordagem. Freitas e Dweck (2013) apresentam um trabalho de natureza aplicada para o Brasil tendo como base tal modelo.

capacidade produtiva (como a construção residencial ou o consumo de bens de valor unitário elevado).

Nestes casos, que incorporam o PDE para a determinação da renda no longo prazo, um aumento no consumo conspícuo²² não representaria um empecilho ao crescimento do investimento e do produto, como nas análises dentro da Teoria do Desenvolvimento acima, mas, *coeteris paribus*, geraria o efeito oposto: uma elevação da demanda agregada com impacto positivo sobre a indução do investimento e, conseqüentemente, sobre a própria trajetória de acumulação de capital. Ou seja, a discussão apresentada na seção 1, na qual o excesso de consumo de luxo exerceria um efeito depressor do crescimento, seguindo esta abordagem teria um efeito inverso.

Finalmente, deve-se anotar que um aspecto insuficientemente abordado pelos trabalhos clássicos, tanto na tradição anglo-saxã quanto na latino-americana, da Teoria do Desenvolvimento, diz respeito à importância da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado.

Tal provisão de bens e serviços públicos de caráter básico é essencial não só por aumentar o bem-estar direto das classes trabalhadoras como pela potencial elevação de rendimento real destas; através da provisão destes bens pelo Estado a renda monetária dos trabalhadores pode ser utilizada para expandir seu consumo privado. Essa frente de ação do Estado é crucial, nesse sentido, para a homogeneização dos padrões de consumo, para a criação de setores médios com padrões de vida mais elevados e estáveis, e para a redução das desigualdades sociais.

Fora isso, a oferta pública desses tipos de bens e serviços também seria importante por sua característica majoritariamente mão de obra intensiva. Pelo lado da demanda por trabalho, isso contribuiria para aumentar o emprego e a renda e, por conseguinte, reduzir o excedente estrutural de mão de obra, problema central para os autores acima citados. Vale lembrar que no século XIX um certo descasamento entre os postos de trabalho

²² Especificamente, seria o caso aqui do consumo de bens de maior valor unitário, que refletem os padrões de consumo dos países industrializados e cuja tecnologia é dominada pelas empresas destes países.

criados pela indústria e o êxodo rural foi compensado por fortes movimentos migratórios para os países de colonização recente (ver Maddison (2001, capítulo 1)). Essa possibilidade praticamente não se apresentava para os países da periferia que estavam se industrializando no século XX, tendo como consequência migrações domésticas e a conformação de mercados informais para trabalhadores urbanos.

Furtado (1961[1963], 1965) identificou como um dos problemas para o sucesso do desenvolvimentismo industrialista justamente a questão da geração “insuficiente” de empregos, dadas as tecnológicas indústrias capital intensivas que estavam associadas aos padrões de consumo sofisticados. Esse “descasamento” estrutural teria também um impacto negativo sobre o nível de salários dos trabalhadores. O aumento na oferta pública de serviços tais como educação e saúde deveria, por essa lógica, ser estimulado, dada sua elevada intensidade em mão de obra.

Essa “desatenção” acompanha a Teoria do Desenvolvimento desde sua formulação clássica (ver Oliveira (2015) e Oliveira e Bastos (2016)). O foco nestas análises estava muito mais no papel do Estado na condução do desenvolvimento das forças produtivas, e mesmo nas abordagens mais céticas, parecia haver, de modo geral, um excesso de confiança no processo de industrialização capitalista como saída para o desenvolvimento e para a homogeneização social, o que, de alguma forma, espelhava uma assimilação equivocada, ou idealizada, das experiências de industrialização/desenvolvimento originárias²³.

De um ponto de vista mais teórico, é razoável especular que assim como no caso do consumo de luxo, essa “lacuna” na Teoria do Desenvolvimento novamente estivesse em boa medida relacionada a sua adesão à Lei de Say e, conseqüentemente, à ideia de que o

²³ Ao subestimar, ou mesmo ignorar essa dimensão do desenvolvimento econômico e social, a Teoria do Desenvolvimento parece não incorporar em sua reflexão a verdadeira natureza histórica das mudanças dos padrões de desenvolvimento socioeconômicos ocorridas nos países que se industrializaram no século XIX. Como analisado detalhadamente em Oliveira (2015), a experiência da Grã-Bretanha e dos EUA demonstra que o aumento do bem-estar das massas ao final do século XIX e início de XX, longe de vir como consequência automática do processo de acumulação capitalista, dependeu, também, da provisão de bens e serviços públicos de cunho social já então e que este aumento, por sua vez, refletiu em grande medida a maior capacidade de organização de movimentos sociais e trabalhistas.

aumento do gasto público comprometeria a suposta limitada poupança dos países em desenvolvimento e, logo, seu nível de investimento.

3.2 Críticas Marginalistas à Teoria do Desenvolvimento

A outra vertente crítica à abordagem desenvolvimentista, e aí podemos colocar tanto a sua faceta teórica quanto a aplicação de política econômica, é aquela baseada nos fundamentos marginalistas. Neste caso, quanto maior a intervenção estatal mais a economia se distancia da trajetória que seguiria a partir dos sinais de mercado. Nesta linha, as práticas protecionistas, um componente importante de políticas desenvolvimentistas, e que foram defendidas por autores ligados à Teoria do Desenvolvimento (ainda que não exclusivamente²⁴), sempre foram alvo de crítica por parte da ortodoxia econômica. Afinal, a introdução de uma distorção no sistema de preços, segundo a ortodoxia marginalista, tem como consequência situações sub-ótimas em termos alocativos.

Não cabe aqui discutir as críticas fundamentais a essas hipóteses nem as críticas históricas que são feitas ao livre comércio²⁵, mas sim tentar levantar questões no campo específico da discussão sobre desenvolvimento e comércio exterior. Uma referência clássica nesse campo é Little, Scitovsky e Scott (1971). Inicialmente, vale destacar que estes autores reforçam o argumento tradicional de que o protecionismo é prejudicial a um país, pois aumentaria custos e reduziria a competitividade internacional de sua indústria manufatureira. Além disso, uma diferenciação de tratamento aos produtores de distintos segmentos geraria distorções tais como o desestímulo à agricultura e às exportações. Especificamente, em relação a estes pontos, os autores contrapõem dois modelos, um

²⁴ Deve-se lembrar que List (1846) é a referência clássica para a formulação da hipótese da indústria nascente, o qual, por sua vez, inspirou suas ideias nos escritos de Alexander Hamilton, o primeiro secretário do Tesouro norte-americano. Apesar de autores preocupados com a questão do desenvolvimento econômico e industrialização, até por questões de escolas da ciência econômica, não se pode classificá-los como “economistas desenvolvimentistas”.

²⁵ Para uma revisão crítica à ortodoxia em termos históricos das vantagens do livre comércio, ver Chang (2004, capítulo 2). Para uma revisão crítica teórica das teorias convencionais marginalistas do comércio exterior, ver Steedman (1979)

primeiro concentrado em estratégias de substituição de importações e outro priorizando políticas orientadas para as exportações.

Em primeiro lugar, vale anotar que esta divisão é, em princípio e como já discutido anteriormente, teoricamente problemática. Isto porque todo país que se industrializa quase que tautologicamente tem que passar a produzir bens que previamente importava. Logo, os autores só podem estar se referindo a uma maior ênfase na promoção de comércio exterior, do que propriamente a inexistência de políticas voltadas para estabelecer indústrias nos países em desenvolvimento. Sua crítica, então, se dirigiria para uma substituição “excessiva” de importações, via forte protecionismo, o que negligenciaria, sobretudo as vantagens comparativas nos países em desenvolvimento. Uma suposta consequência deste equívoco de política econômica seria a tendência a se focar nos setores intensivos em capital, gerando menos investimento em outros setores, mais mão-de-obra intensivos. Alternativamente, um modelo mais “*outward-looking*”, baseado em vantagens comparativas, poderia, nesta visão, assim, alcançar maior eficiência e níveis de emprego, além de uma melhor distribuição de renda. Haveria maiores “pressões” por eficiência numa economia aberta em que a proteção é reduzida e as taxas de câmbio realistas.

Há alguns problemas com esse argumento. Primeiramente, como apresentado anteriormente, há a questão da restrição externa nos países primários exportadores, que necessita que um processo de redução do coeficiente de importação ocorra (ou seja, substituição de importações), para que seja possível um processo de *catch up*, ou para que o crescimento do país em desenvolvimento seja superior ao do país industrializado/desenvolvido. Logo, num momento inicial é natural que os países concentrem suas exportações em produtos que já possuem vantagens absolutas em termos de comércio internacional. Por outro lado, o início de exportações de bens industrializados obviamente depende do próprio processo de industrialização e de vantagens competitivas que o país possa obter no mercado internacional. Faria mais sentido, então, um país com mão de obra relativamente barata em termos internacionais se “especializar” neste tipo de indústria. Há alguns elementos estruturais relacionados a esta questão. O primeiro diz respeito à própria necessidade premente de um país ter que exportar algum bem industrializado pela carência de algum bem primário que possa

sustentar o seu balanço externo num período de alto crescimento. Podemos ilustrar esse ponto com um exemplo: o Brasil teve o café, praticamente até o final dos anos 1960, como elemento principal que, mesmo frente a alguns percalços, foi compatível com um período desenvolvimentista de rápido crescimento (ver capítulo XX). Já, um país como a Coreia do Sul teria dificuldade em fazê-lo por não possuir uma base de exportação do setor primário tão sólida. Assim, seria natural que buscasse se inserir na exportação de algum produto mais intensivo em mão de obra como, por exemplo, têxteis, confecções e produtos de madeira. Até o início dos anos 1980, estes componentes respondiam por quase 1/3 das exportações coreanas. Máquinas e equipamentos de transporte, durante toda a década de 1960 respondiam por menos de 10% das exportações deste país. Aliás, não se deve deixar de lado um aspecto geopolítico importante. Nesta década as exportações para o Vietnã, ou mais especificamente vendas relacionadas à guerra travada pelos EUA neste país, representaram um mercado importante para bens mais sofisticados. Assim, a Coreia do Sul pôde contar com um mercado preferencial, que durante o conflito representou mais de 90% das exportações de produtos de “Ferro e Aço”, e mais de 50% de “Equipamentos de Transporte” (ver Silva (2007, p. 116)).

Entretanto, um fato relacionado a diferentes estruturas produtivas criadas pré-processo de industrialização, tem consequências nas próprias possibilidades de sucesso de estratégias de exportação de bens industriais intensivos em mão de obra. Por exemplo, temos o caso da Argentina, que foi extremamente bem-sucedida no seu período de ouro primário exportador do século XIX. Tal sucesso veio associado a uma renda *per capita* muito mais elevada do que em países menos bem-sucedidos, como a Coreia do Sul, e conseqüentemente, com um custo unitário do trabalho menos competitivo em termos internacionais. Ou seja, se, por um lado, um país primário exportador bem-sucedido pode sustentar um processo de desenvolvimento acelerado, sem que este seja interrompido totalmente pela restrição externa, por outro, se estabelecem barreiras a um *drive* exportador de produtos intensivos em mão de obra.

Isso dito, um segundo e mais importante ponto deve ser aqui introduzido. O processo de desenvolvimento diz respeito a um *catch up* de renda, mas também de capacidade produtiva, e de conhecimento e geração de tecnologia endógena. Historicamente, os países de renda *per capita* mais elevada (descontados os países produtores de petróleo do

orientes médio), foram aqueles que conseguiram caminhar na trajetória do estabelecimento de atividades mais sofisticadas tecnologicamente. Pode-se perguntar, então, se existiria alguma conexão direta que ligue o sucesso nas exportações que se valeram de vantagens de custo do trabalho, digamos, na indústria de confecção, e um bom desempenho em exportações de bens da moderna metal mecânica, eletrônica ou informática? Existiria algum *spill over* tecnológico? Os exemplos históricos parecem desmentir essa hipótese. Como enfatiza Chang (2010):

(...) history has repeatedly shown that development is achieved by upgrading a country's productive capabilities and moving into more 'difficult' industries *before* they acquire comparative advantages in those new activities, by using protection, subsidies, and other means of market-defying government intervention. (CHANG, 2010, p. 50, grifo do autor)

Nesse sentido, mesmo em relação à inserção no comércio, as bem-sucedidas experiências de desenvolvimento dizem menos respeito a tomar “os preços certos” num determinado momento do tempo, aproveitando vantagens absolutas de custos, que derivam do próprio atraso e/ou baixa renda *per capita* do país, do que desenvolver capacidades produtivas que, eventualmente não obedecendo às vantagens comparativas estabelecidas, tendo como guia os preços relativos de trabalho e capital, tenham o poder de gerar capacidades competitivas futuras.

Chang (2010) ilustra seu argumento com várias experiências históricas, mas podemos mencionar apenas uma, de novo a Coreia do Sul. Segundo este autor, quando a renda *per capita* da Coreia era uma diminuta fração da norte-americana (5,5%) criou-se uma siderúrgica, investimento capital intensivo, inaugurada em 1972. Ainda, segundo este autor:

(...) to make matters it worse, in the same year, South Korea decided to deviate even further from its comparative advantage by launching its ambitious Heavy and Chemical Industrialization program, which promoted shipbuilding, (home-designed) automobile, machinery, and many other 'wrong' industries. Even as late as 1983, when Samsung decided to design its own semi-

conductors, Korea's income was only 14% of that of the US (\$2,118 vs. \$15,008). (CHANG, 2010, p. 50)

Em relação a Coreia do Sul, estes elementos de política econômica destacados por Chang (2010) se somam a importantes fatores geopolíticos e geoeconômicos. Os primeiros têm a ver com o papel preferencial desse país para os EUA, depois da guerra que o criou nos anos 1950. Já, o aspecto geoeconômico foi central para a saída da crise da dívida dos anos 1980, através de um casamento virtuoso com a economia japonesa, que se tornou particularmente acentuado após os Acordos de Plaza, de 1985. Com a forte valorização cambial da moeda japonesa frente ao dólar, as exportações coreanas passaram a ser mais competitivas com o Japão, com este país, entretanto, em parte compensando as perdas nos mercados americanos com exportações sobretudo de bens de capitais para a Coreia, formando um padrão triangular de dinamismo comercial²⁶.

De uma forma muito esquemática, poderíamos dizer, então, que a adoção da abertura comercial como panaceia para um suposto ganho de eficiência – o que se constitui numa das críticas mais recorrentes às políticas de intervenção desenvolvimentistas - sofre uma série de limitações tanto do ponto de vista teórico, dadas as próprias fragilidades da teoria marginalista, quanto empírico, ao se verificar os padrões históricos de utilização bem sucedida de medidas protecionistas por parte de países que alcançaram sucesso em suas estratégias industriais. Mais recentemente, especialmente no século XXI, quando o comércio internacional é fortemente dominado por firmas globais, envolvendo crescentemente insumos e não bens finais, na forma de cadeias de valor globais e/ou regionais, a crença em ajustes automáticos, com incorporação de capacidades tecnológicas, via abertura unilateral não qualificada, parece ainda mais distante da realidade.

Entretanto, a outra face da moeda é uma leitura simplista que coloca no protecionismo um peso, para o desenvolvimento econômico, que este, efetivamente, não possui. Como propugnado pela proteção à indústria infante, o estabelecimento de uma proteção tarifária tem como objetivo garantir competitividade a um setor que, ao se estabelecer, tem

²⁶ Para a análise do caso coreano, ver Coutinho (1999) e Amsden (1989).

inevitáveis diferenças competitivas, que nascem tanto de escalas quanto dos ganhos de produtividade decorrentes dos processos de “*learning by doing*” na indústria. Esse tipo de “igualamento das condições” de competição, porém, só pode ser bem-sucedido caso ocorram uma série de outras iniciativas de política econômica, como a garantia de uma demanda doméstica em expansão, políticas industriais específicas de incentivo, incluindo financiamento, existência de uma infraestrutura produtiva eficiente, etc. Ou seja, a política tarifária é apenas um elemento de um conjunto de medidas de uma estratégia desenvolvimentista. Mesmo porque, um dos pilares dessa abordagem é justamente a crítica à capacidade de ajustes e mudanças estruturais baseadas simplesmente em função das mudanças de preços relativos. Especificamente, a organização do comércio e propriedade empresarial global no século XXI, mencionada acima, fazem com que a utilização deste instrumento de política econômica esteja sujeita a considerações ainda mais complexas, ou seja, que esteja em sincronia com o conjunto de políticas públicas complexas e que abranjam várias áreas econômicas e políticas.

Uma crítica, especificamente levantada por um autor brasileiro, Franco (2005), diz respeito a um erro do desenvolvimentismo ao focar, excessivamente, no processo de industrialização, sem o devido cuidado com os “custos em forma de inflação” – caracterizando, para o autor, “a tragédia social de nossos dias” - que decorreriam de sua “apropriação indébita (...) do financiamento inflacionário do Estado” (FRANCO, 2005, p.259).

O autor atenta para o fato de como o desenvolvimentismo, ao assumir uma “aura de projeto nacional redentor” (FRANCO, 2005, p.261), teria se eximido, ou ao menos se afastado, dos problemas que teria gerado - como a concentração de renda – com o uso do chamado “imposto inflacionário”.

Obviamente que esse tipo de argumento já traz embutido uma interpretação para o processo inflacionário: seria resultado de um permanente excesso de demanda provocado por déficit público. A respeito desse tipo de interpretação há uma crítica genérica uma vez que se entende que a economia tem sua trajetória determinada pela demanda efetiva. Como colocado por Franco (2005), supõe-se que a formação de capacidade produtiva, ou a oferta potencial, jamais se ajustaria ao crescimento da demanda. Assim, este autor teria que demonstrar que o gasto público apresentou em todo o período taxas crescentes que,

de alguma forma, impediram algum ajuste entre demanda e capacidade produtiva. Também, e, em verdade, inicialmente, teria que dar alguma interpretação ao fato de ter ocorrido vários momentos de aceleração da inflação que coincidem com a desaceleração do crescimento, ou mesmo com um forte desaquecimento e/ou uma recessão, como, por exemplo, no início dos anos 1960, ou na crise externa na primeira metade dos anos 1980. Teria, também, que explicar porque eventos de aceleração da inflação durante o período desenvolvimentista estão relacionados com choques exógenos externos, que levaram a fortes desvalorizações cambiais, como demonstrado em Bastos et al. (2016).

Ainda assim, apesar das deficiências de uma generalização com fraco suporte empírico, Franco (2005) levanta um ponto interessante que merece ser analisado à luz da discussão anterior. De fato, o período desenvolvimentista brasileiro foi marcado pela existência de persistente fenômeno inflacionário, em níveis razoavelmente elevados. Inicialmente, esse ponto é compatível com uma política econômica cujo foco central seria o desenvolvimento econômico, ou, em outras palavras, um período em que os vários objetivos da política econômica estão subordinados ao processo de crescimento acelerado, sendo tolerada a convivência com um processo inflação persistente.

Nesse sentido, mesmo que houvesse choques externos relativamente fortes, um governo cujo objetivo central fosse a estabilidade de preços, poderia, em tese, aplicar políticas tão restritivas, que o impulso inicial do choque exógeno fosse parcial, ou totalmente, dependendo da dimensão deste choque, absorvido pelos salários. Tal política poderia evitar a formação de uma espiral preços-salários, ou ao menos, amortecê-la. Obviamente que uma vez que a inflação alcança um nível nominal mais elevado, como foi o caso do Brasil a partir da década de 1950, os saltos de preços, ou mudanças dos patamares inflacionários, tornam mais difíceis o estabelecimento de políticas contracionistas que evitem totalmente algum repasse da inflação passada para os salários²⁷.

²⁷ Caso o patamar seja elevado, digamos algo em torno de 20%, um choque que dobre essa inflação irá praticamente impor a adoção de alguma regra de indexação ou a diminuição do prazo de reajuste. A primeira medida tende a “inercializar” a inflação, e a segunda a acelerá-la. Patamares mais baixos, digamos 5%, podem dobrar com um choque externo, provocando perdas salariais que a experiência prova serem toleráveis aos trabalhadores, ou em outras palavras: dependendo do comportamento do mercado de

No mais, vale anotar que em parte do período desenvolvimentista brasileiro, ou a partir pelo menos do final dos anos 1960 e toda a década de 1970, houve uma elevação das taxas de inflação em todos os países do mundo, tendo o Brasil acompanhado esta tendência. E finalmente, que na década de 1980, em quase todos os países da América Latina houve uma aceleração da inflação, devido à crise da dívida externa. O Brasil, aliás, acompanhou, ainda que com defasagens e diferença de amplitude, o ciclo latino-americano tanto de aceleração inflacionária nos anos 1980 quanto de estabilização, que se inicia na segunda metade desta década e tem na estabilização do Brasil em 1994, seu ponto final.

Outro ponto relevante levantado por Franco (2005), diz respeito à questão do comportamento da distribuição de renda e o processo de desenvolvimento, ou mais especificamente, o processo de desenvolvimento acelerado com industrialização observado no Brasil. Esse tema, em suas linhas mais gerais, tem como referência clássica - dentro da obra de economistas que se dedicaram a analisar a questão do desenvolvimento econômico - o trabalho de Kuznets (1955). Neste artigo, Kuznets examina distintas possibilidades de variação na distribuição de renda - medida como diferenças da participação da renda entre o primeiro e o quinto quintil - como resultado de mudanças estruturais na ocupação da força de trabalho, dados como parâmetros, os padrões de distribuição de renda entre atividades agrícolas e não agrícolas, as diferentes rendas *per capita* para cada um desses grandes setores, e as diferentes variações de suas rendas *per capita*.

O próprio autor reconhece que sua análise resulta da escolha de algumas hipóteses razoavelmente arbitrárias (ainda que procurando emular padrões histórico/empíricos) bem como o caráter exploratório de seu exercício. Entretanto, em um número razoável destas simulações, Kuznets chega a um resultado que supõe ter sido o padrão seguido pelos países que se industrializaram no século XIX: um movimento de crescimento e posterior redução da concentração de renda. Trajetória esta, que ocorreria à medida que

trabalho, pode haver reajustes inflacionários abaixo do choque inicial, fazendo com que este seja amortecido, com sucessiva redução das taxas de inflação às custas de uma perda salarial real.

o desenvolvimento das forças produtivas reduzisse a participação da força de trabalho no setor agrícola e ocorresse a elevação da produtividade agregada e renda *per capita*.

Nesta mesma linha de argumentação pode-se indicar o modelo de Lewis - ainda que este autor não tenha enfatizado a questão da distribuição como o fez Kuznets - como compatível com um processo de concentração de renda, uma vez que neste um número crescente de trabalhadores se desloca para os setores de maior produtividade, porém mantendo salários próximos ao de subsistência, o que garante uma maior parcela do excedente para os empresários. Entretanto, à medida que fosse sendo eliminado o excedente estrutural de mão de obra no setor de subsistência, os salários começariam a se elevar, a partir do chamado “ponto de virada lewisiano”, até que a distribuição funcional da renda chegasse ao seu ponto de equilíbrio neoclássico, ou seja, com a participação da renda do trabalho sendo igual à fração sobre a renda total do produto do salário real de equilíbrio (igual a produtividade marginal do trabalho), vezes o número de trabalhadores.

Vale notar que Kuznets, ao formular sua famosa hipótese sobre tendência de trajetória “*bell shape*” para a distribuição, buscava inquirir até que ponto algo que foi “favorável no passado”, ou que foi um dos elementos constitutivos da forte arrancada dos países que se industrializaram e desenvolveram no século XIX, teria o mesmo efeito no século XX. Na verdade, o autor especula se os resultados não poderiam ser “exatamente opostos”, dado que a distribuição de renda nos países subdesenvolvidos, à época em que o artigo foi escrito, já era mais concentrada que a dos desenvolvidos, e uma piora através do processo de industrialização poderia ter impactos sociopolíticos, e mesmo econômicos, indesejáveis.

É claro que, como dito anteriormente, as previsões de Kuznets se baseavam em hipóteses quantitativas bastante rígidas em termos de distribuição de renda entre decís dentro de cada um dos grandes setores da economia, além das outras hipóteses mencionadas. Assim, mudanças nestes parâmetros, como, por exemplo, políticas públicas de elevação do salário mínimo, transferência de renda em espécie para as populações de faixas de renda mais baixas e tributação progressiva poderiam alterar de forma radical os resultados desta simulação.

Outro fator importante diz respeito às condições iniciais de distribuição de renda antes mesmo da aceleração do processo de crescimento. Uma melhor distribuição de riqueza ou de propriedade rural tenderia a formar uma base distributiva mais igualitária, como mencionado anteriormente em alguns casos historicamente relevantes. Nesse sentido, países que realizaram reformas agrárias, ou foram forçados a fazê-lo, como no caso da Coreia do Sul, sob a tutela dos EUA, partem de uma estrutura de riqueza e renda já menos concentrada, enquanto no Brasil as condições políticas para esse tipo de processo, em larga escala nunca se fizeram presentes.

Fora isso, deve-se atentar que uma estrutura muito desigual no campo poderia estimular uma rápida migração campo-cidade, numa proporção superior à demanda por trabalho no setor formal/capitalizado da economia, exercendo uma pressão baixista sobre o trabalho não especializado e o mercado informal urbano, com impacto negativo sobre os salários recebidos nos percentis inferiores da renda.

Ainda em relação à questão rural-urbano, um fator importante, pelo menos no caso brasileiro, foi a ampliação de direitos para trabalhadores urbanos, como por exemplo o estabelecimento de um salário mínimo na década de 1930 e um sistema público de pensões, que por muito tempo não foram estendidos aos trabalhadores do campo. Essa assimetria reforçou a má distribuição de renda agregada, através do estabelecimento de um forte diferencial rural-urbano.

Em resumo, a análise da questão do desenvolvimento e distribuição de renda é de fundamental importância, em seus vários aspectos econômicos e nas suas implicações sociopolíticas, e depende de uma quantidade muito grande de variáveis, algumas estritamente econômicas e outras sociopolíticas mais amplas.

Logo, apesar da relevância do ponto levantado por Franco (2005), sua abordagem abre mão dessa complexa interação de múltiplos fatores, para se concentrar no efeito de um modelo específico de inflação, modelo este com baixa aderência à experiência do período, sobre a distribuição de renda.

Além deste problema empírico, já que, como mencionado anteriormente, o processo inflacionário brasileiro no período foi de natureza predominantemente cambial, se

houvesse uma persistente pressão do gasto público inflacionário, deveria se supor que a participação dos salários na renda se reduziria por todo o período desenvolvimentista, o que é uma hipótese historicamente improvável, dada a suposição, razoável, de existir um piso de subsistência socialmente determinado.

O estudo empírico de períodos específicos mostra, ademais, um quadro muito mais complexo relacionando a distribuição funcional de renda e a trajetória do processo inflacionário. Por exemplo, ao final dos anos 1960, início dos anos 1970, a concentração de renda resultou exatamente da forma de combate à inflação pelo PAEG, que usou a subindexação dos salários nominais (conforme mostra Resende (1990)), como elemento central para a redução gradual das taxas de inflação²⁸.

Um problema empírico muito importante para avaliar com maior precisão a relação entre concentração de renda e inflação no período desenvolvimentista é a falta de dados de participação dos salários na renda em nossas contas nacionais. Entretanto, para darmos conta da distribuição pessoal da renda tem-se calculado o Índice de Gini desde 1976. O que se observa nestes dados é que, partindo de um valor extremamente elevado em 1976, 0,623, há uma modesta, a partir de 1978, redução deste valor, o qual passa a se situar, com pequena oscilação até 1986, num patamar inferior a 0,60²⁹. Ou seja, a despeito de uma forte aceleração da inflação no período, a política salarial foi capaz de, ao menos não deteriorar ainda mais, a já ruim distribuição pessoal da renda brasileira, ilustrando a relação complexa entre aceleração da inflação e distribuição de renda.

²⁸ Esta é uma das interpretações possíveis de um dos tópicos que provocou forte debate, quando os dados de concentração de renda foram revelados pelo Censo de 1970. Os ortodoxos, por exemplo, como Langoni (1972), argumentavam que a concentração de renda decorria da remuneração ligada à mudança na estrutura do emprego, que, por sua vez, correspondia a diferentes graus de incorporação de capital humano pelos trabalhadores. Nesse caso, para os ortodoxos de então, a inflação não era dada como explicação para a concentração de renda dos anos 1960.

²⁹ Fonte: IPEA (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>), “Renda – desigualdade – coeficiente de Gini”.

Considerações Finais

Tomando emprestado a estrutura analítica de autores associados à teoria das Estruturas Sociais de Acumulação (ver Kotz et al. (1994)), pode-se identificar na trajetória do capitalismo períodos de formação de conjuntos coerentes de instituições - incluindo estruturas econômicas, políticas e ideológicas -, que refletem a correlação de forças na sociedade e dão o tom a determinados “estágios” do processo de acumulação de capital/desenvolvimento³⁰. Em termos genéricos, é possível distinguir dois tipos de estruturas institucionais (Estruturas Sociais de Acumulação - ESA) que historicamente tendem a se alternar: uma “regulada” e outra “liberal” (WOLFSON; KOTZ, 2010). O processo de consolidação de um tipo ou outro dependerá do *modo* como as contradições de classe são temporariamente estabilizadas e irá envolver cinco dimensões: a forma como a contradição entre capital trabalho é temporariamente estabilizada; o papel do Estado na economia; as contradições nas relações intercapitalistas; as contradições entre trabalhadores; e o caráter da ideologia dominante. “Grosso modo”, espera-se que em relação à “liberal”, na “ESA regulada”, o trabalho apresente maior poder de barganha; a intervenção estatal seja maior; a concorrência entre capitais e entre trabalhadores seja menor³¹; e a ideologia dominante propague a ideia de maior intervencionismo estatal, e não de “livre mercado”, individualismo etc., como se esperaria numa “ESA liberal”.

Tal análise pode ser incorporada a tendências amplas e globais do capitalismo exploradas neste capítulo. O que neste capítulo chamamos de “pêndulo” que oscilou desde o século XIX entre a ordem “liberal” do padrão ouro-libra, passando pelos experimentos intervencionistas que se iniciam com a crise de 1929 e se tornam dominantes na chamada

³⁰ De modo geral, o objetivo dessas estruturas institucionais seria o de garantir a lucratividade do capital investido – assegurando a continuidade do processo de acumulação –, mas não necessariamente uma *rápida* acumulação de capital e elevado crescimento, como originalmente se propunha na teoria das ESA. Os resultados do neoliberalismo nos EUA foram determinantes para essa retratação das premissas originais da mencionada teoria (ver Wolfson e Kotz (2010, e Kotz (2015)): não houve um rápido processo de acumulação, entretanto, a parcela dos lucros na renda se expandiu, assim como posteriormente a taxa de lucro.

³¹ Já que numa ESA regulada os capitais individuais se sujeitam a uma maior regulação, e as instituições envolvidas tendem a favorecer a solidariedade entre os trabalhadores, bem como reforçar seu poder de barganha perante o capital.

Golden Age do capitalismo, através do keynesianismo nos países avançados e do desenvolvimentismo na periferia. Suas próprias tensões internas tanto distributivas (pressão salarial a partir do final dos anos 1960) quanto geopolíticas e internacionais (ruptura do padrão dólar-ouro e pressão sobre preços de recursos naturais pelos seus produtores) levaram a seu esgarçamento nos anos 1970. Finalmente, a crise internacional que se torna aguda a partir do choque dos juros de Volker, em 1979, é a porta de entrada para a ordem neoliberal, que inicialmente se impõe como forma de gestão de política econômica dos países centrais, tornando-se, com o tempo, a forma dominante na maioria das economias do mundo. Dentro dessas mudanças, que respondem a condições objetivas de conflitos, envolvendo distintos grupos políticos dentro dos países, assim como os interesses geoeconômicos e geopolíticos destes, as teorias econômicas vão se transformando e oferecendo aos *policy makers* não apenas um instrumental para suas intervenções como também a criação de um “consenso intelectual”, que perpassa a academia e órgãos de financiamento e intervenção supranacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI.

A história econômica do Brasil se integra perfeitamente nestes movimentos mais amplos de caráter internacional. Sua independência no século XIX coincide com a criação da divisão do trabalho sob a hegemonia britânica e se caracterizou pelo avanço de uma economia primário exportadora de um produto não produzido nos países centrais: o café. Neste período, a gestão de política econômica procurava seguir, com pouco sucesso, é verdade, os dogmas do orçamento equilibrado e da tentativa de entrada no padrão libra-ouro, com o estabelecimento de uma taxa de câmbio fixo.

A complexificação da ordem socioeconômica fez nascer grupos políticos com interesses não totalmente convergentes com os da oligarquia do café, mas apenas uma crise de proporções internacionais, como a de 1929, que coloca este grupo social em posição de fragilidade, abriu as portas a formas de gestão mais intervencionistas em termos de política econômica. Seguindo a tendência mundial, tais formas de intervenção vão se transformando em instrumentos concretos de gestão estatal, até que nos anos 1950 pode-se observar gestões claramente desenvolvimentistas, as quais irão colocar como centro da política econômica o crescimento acelerado, com especial ênfase no processo de industrialização. Apesar das relevantes mudanças políticas e do caráter mais ou menos

regressivo das políticas públicas, a orientação desenvolvimentista permanece central até os anos 1970, com a formulação do último grande plano de desenvolvimento brasileiro, o II PND.

Entretanto, o Brasil não passou incólume às tensões e transformações que abalaram o capitalismo mundial desde o final dos anos 1960 e se estenderam por toda a década de 1970. A “solução” norte-americana, o choque dos juros, foi particularmente dramática para o Brasil, ao gerar a crise da dívida que eclode em 1982 e é responsável pela chamada década perdida, um período que combinou forte desaceleração da economia com uma, igualmente forte, aceleração da inflação. A grave crise econômica e a inclinação do pêndulo ideológico internacional acabaram enterrando de vez o Estado desenvolvimentista, a partir das mudanças estruturais do governo Collor. Curiosamente, vale anotar que em razão da luta civil contra a ditadura militar e pela garantia de condições básicas de vida, em 1988 promulgou-se uma constituição com forte caráter social, quando o próprio *Welfare State* era alvo de forte ataque nos países desenvolvidos.

É dentro desse contexto que o Brasil entra no século XXI. As limitações do modelo econômico dos anos 1990, com seu baixo crescimento, baixo dinamismo de comércio exterior, alto desemprego e desigualdade, apesar de acionarem uma reação política importante, não encontraram uma alternativa coerente de política econômica, a despeito de mudanças na orientação de certas políticas econômicas com relevantes impactos, principalmente sobre a distribuição de renda³². Afinal, seria surpreendente em um país que em toda a sua história seguiu de forma estrita os “consensos” de política econômica de seu tempo, assumir um papel, ou uma orientação, totalmente diversa da dominante em determinando momento histórico.

Vale anotar que, ainda que o Brasil venha a reverter sua forma de gestão de política econômica na direção de uma forma mais intervencionista e desenvolvimentista, as condições gerais do século XXI são muito distintas daquelas do período da *Golden Age*.

³² Para uma visão ampla deste período ver Petrelli e Dos Santos (2013), Medeiros (2015) e Serrano e Summa (2011).

Inicialmente, salvo alguma mudança radical das condições internacionais, os novos projetos de desenvolvimento nacional terão que se realizar num ambiente de liberdade de fluxos de capitais e frente à atuação de instituições internacionais, como a OMC, o FMI, o Banco Mundial, o BIS, etc., com o papel de restringir o escopo das políticas locais. Ou seja, condições inteiramente distintas daquelas presentes na *Golden Age*.

Finalmente, processos de industrialização no século XXI terão que enfrentar uma realidade mais complexa que aqueles do século XX. Como mencionado neste capítulo, as teorias da dependência traziam como desafio do último quarto do século XX a expansão das firmas multinacionais e, com isso, o controle de processos produtivos cada vez mais tecnologicamente sofisticados. Entretanto, essa tendência avançou para a divisão do processo produtivo em fornecedores locais descentralizados, cuja coordenação e comando se fazem por firmas localizadas líderes, as quais detêm o controle da tecnologia de ponta. Dentro dessa lógica, estabelecem-se escalas produtivas globais, cujas vantagens de custo dificilmente podem ser enfrentadas por produtores locais. Essas cadeias produtivas se valem, ademais, de vantagens financeiras num mercado globalizado, além de marcas e designs, que geram rendas para seus detentores, e cadeias de distribuição global³³.

Dentro desse quadro complexo, novas oportunidades de inserção dinâmica internacional provavelmente passarão pela capacidade de aproveitamento de oportunidades, geoeconômicas e geopolíticas, que parecem se abrir para um mundo no qual outros polos econômicos se formam no “sul”, ou seja, possibilidades de negócios com centros dinâmicos como a China, Índia, entre outros.

A superação destes desafios demandará um “novo desenvolvimentismo”, que, como o antigo, exigirá uma ação coordenadora do Estado, no sentido de prover capacidades de demanda, produtivas, intelectuais e de infraestrutura, a fim de se alavancar as atividades econômicas mais dinâmicas.

³³ Para um estudo onde se analisa a geração e absorção destas rendas nas CGV e sua associação com a questão da distribuição de renda, ver Medeiros e Trebat (2017).

Bibliografia

AMSDEN, A. H. “Asia’s next giant: Late industrialization in South Korea”. Oxford University Press 1989.

BASTOS, C. P.; BASTIAN, E. F.; BRAGA, J. M.; BIELSCHOWSKY, R. “Some Stylized Facts On External Shocks And Inflation Upsurge In Brazil, 1951-1985”. Anais do Congresso da ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2016.

BASTOS, C.P., BRITTO, G “*Introdução*” In Agarwala, A. N. e Sing, S. P. (org) A economia do subdesenvolvimento, Contraponto/Centro Celso Furtado, 2010.

BASTOS, C. P., D’AVILA, J. G. “*O debate do desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira.*” Revista de Economia Contemporânea, V. 13 nº 2, p. 173-199, 2009.

BASTOS, C. P., OLIVEIRA, B. R. “Revisitando o Debate Nurkse-Furtado na Década de 1950”. Instituto de Economia – UFRJ, *Texto para Discussão* 020, 2016.

BASTOS, C. P.; SALLES, E. “Adeus capitalismo dependente. Olá neo-primário exportador?”. Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 1, n. 2, p. 241-270, 2013.

BHARADWAJ, K. “Classical Political Economy and the Rise to Dominance of Supply and Demand Theories”. Calcutta, Orient Longmans, 2nd ed., 1986.

BECKERT, S. “Empire of cotton: A global history”. Vintage, 2015.

CHANG, H-J. “Chutando a escada”. Unesp, 2004.

CHANG, H-J “Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s ‘development’ discourse”. In: KHAN, S.; CHRISTIANSEN, J. (eds.) “Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master”. Routledge, Taylor & Francis e-Library, 2010.

CORRÊA, V.P. e dos SANTOS C.H. “Modelo de Crescimento Brasileiro e Mudança Estrutural – Avanços e Limites” em Vanessa Petrelli Corrêa (org.) “Padrão de Acumulação e Desenvolvimento Brasileiro” Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

COUTINHO, L. “Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres”, in FIORI, J.L. (org) “Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações”. Vozes, Rio de Janeiro, 1999.

FONSECA, P. C. D. “Desenvolvimentismo: A Construção do Conceito”. IPEA, *Texto para Discussão nº 2103*, 2015.

FRANCO, G. “Auge e Declínio do Inflacionismo no Brasil”. In: Giambiagi, F.; Villela, A. (orgs), *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FREITAS, F. “O Modelo Kaldoriano de Crescimento Liderado pelas Exportações”, *Anais do XXI Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, Porto Seguro, Bahia, 2003.

FREITAS, F., SERRANO, F. “Growth Rate and Level Effects, the Stability of the Adjustment of Capacity to Demand and the Sraffian Supermultiplier”, *Review of Political Economy*, Volume 27, Issue 3, p. 258-281, 2015.

FREITAS, F., DWECK, E. “The Pattern of Economic Growth of the Brazilian Economy 1970-2005”. *Sraffa and the reconstruction of economic theory* 2, 2013.

FURTADO, C. “Desenvolvimento e subdesenvolvimento”. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963 [1961].

FURTADO, C. “Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

FURTADO, C. “O mito do desenvolvimento econômico”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. “Criatividade e dependência na civilização ocidental”. Companhia das Letras, 1978.

FURTADO, C. “Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico”. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLITICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, número 1, junho de 2007 [1951].

GERSCHENKRON, A. “O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica”. In: GERSCHENKRON, A. “O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios”. Contraponto Editora Ltda., 2015 [1962].

HARROD, R F. “An essay in dynamic theory.” *The economic journal*, v. 49, n. 193, p. 14-33, 1939.

HEIN, E. “*Distribution and growth after Keynes: A Post-Keynesian guide*”. Edward Elgar Publishing, 2014.

KEYNES, J. M. (1936) “Teoria Geral do Emprego do Juro e do Dinheiro. Editora Abril, 1983 [1936].

KOTZ, D.; MCDONOUGH, T.; REICH, M. “Social structures of accumulation: the political economy of growth and crisis”. Cambridge University Press, 1994.

KOTZ, D. “The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism”. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts & London, England, 2015.

KUZNETS, S. “Economic Growth and Income Inequality”. *The American Economic Review*, Volume XLV, Number One, March, 1955.

LANGONI, C. G. “Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil”. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 2, n. 5, p. 5-88, 1972.

LAVOIE, M. “*Post-Keynesian Economics: New Foundations*”. Edward Elgar Publishing, 2014.

LESSA, C. “*Quinze anos de política econômica*”. Editora Brasiliense, 1975.

LEWIS, W. A. “O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra”. In: AGARWALA, A.N. e SING, S.P. (org) “A economia do subdesenvolvimento”, Contraponto/Centro Celso Furtado, 2010 [1954].

LEWIS, W. A. “The Evolution of the international economic order”. Princeton University Press, 1978.

LIST, F. “O Sistema Nacional de Economia Política”. São Paulo: Editora Nova Cultural, Coleção “Os Economistas”. Publicação original em alemão, 1846.

LITTLE, I; SCITOVSKY, T; SCOTT, M. “Industry and Trade in some Developing Countries: a Comparative Study”. Oxford University Press for Organization for Economic Co-operation and Development, 1970.

MADDISON, A. “The World Economy: A Millennial Perspective”. Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development. OECD, Paris, v. 3, p. 162-193, 2001.

MEDEIROS, C. A. “Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas. Novos desafios”. *Parc. Estrat.*, Brasília-DF, v. 15, n. 30, p. 159-176, 2010.

MEDEIROS, C. A. “Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira”. Brasília: IPEA, 2015.

MEDEIROS, C. A.; TREBAT, N. “Inequality and Income Distribution in Global Value Chains”. *Journal of Economic Issues*, v. 51, n. 2, p. 401-408, 2017.

NURKSE, R. “Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos” e “Nota da Redação”. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLITICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, número 1, junho de 2007 [1951].

NURKSE, R. “Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A.N. e SING, S.P. (org) “A economia do subdesenvolvimento”, Contraponto/Centro Celso Furtado, 2010 [1953a].

NURKSE, R. “Notas sobre o Trabalho do Sr. Furtado Relativo a “Formação de Capitais e Desenvolvimento Econômico””. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLITICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, número 1, junho de 2007 [1953b].

OCAMPO, J. A.; PARRA-LANCOURT, “The terms of trade for Commodities since the MID-19 th century”. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, v. 28, n. 1, p. 11-43, 2010.

OLIVEIRA, B. R. “Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços Públicos: Considerações Teóricas e Evidência Histórica”. *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), UFRJ – IE, 2015.

OLIVEIRA, B. R.; BASTOS, C. P. “Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate”. *Cadernos de Desenvolvimento*, v. 11, n. 19, Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2016.

PEREIRA, B. R. “Revisão Crítica da Hipótese de Poupança Forçada para a Economia Brasileira: 1946 – 1964”. *Dissertação de Mestrado* Universidade Federal Fluminense (UFF), 2006.

PETRELLI, V. C.; DOS SANTOS, C. H. “Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural -avanços e limites”. In: PETRELLI, V. C. “Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro”. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PREBISCH, R. “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de problemas principais”. In: BIELACHOWSKY, R. (Org.) “Cinquenta anos do pensamento na Cepal”. [S.l.]: Record, v. 1, 2000 [1949].

RESENDE, A. L. “Estabilização e reforma: 1964-1967” In: ABREU, M. P. (org.) “A ordem do progresso: 1889-1989”. Editora Campus, 1990.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. “Problemas de Industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental”. In: AGARWALA, A.N. e SING, S.P. (org) “A economia do subdesenvolvimento”, Contraponto/Centro Celso Furtado, 2010 [1943].

SERRANO, F. “Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier”. *Contributions to Political Economy*, v. 14, n. 1, p. 67-90, 1995.

SERRANO, F. “Acumulação e gasto improdutivo na economia do desenvolvimento”. In: MEDEIROS, C. A.; FIORI, J. L. “Polarização Mundial e Crescimento”. Petrópolis: Vozes, 2001.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. A. “O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente”. *Revista de Economia Política*, vol. 24, nº 2 (94), abril-junho/2004.

SERRANO, F. e SUMMA, R.F. “Política Macroeconômica, Crescimento e Distribuição de Renda na Economia Brasileira dos Anos 2000”. UNICAMP, Observatório da Economia Global, nº 6, Março, 2011.

SILVA, R.L.M “O Mito do Desenvolvimento Sul-Coreano”, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, UNICAMP-IE, 2007.

STEEDMAN, I. “Fundamental Issues in Trade Theory”, London, Macmillan, 1979

STEIN, H. “The fiscal revolution in America”. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

TAVARES, M.C. “Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira”. Biblioteca de Ciências Sociais. Zahar Editores, 1972.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. “Além da estagnação”. In: TAVARES, M. C. “Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 153-207, 1973.

TONER, P. “Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development”. Palgrave Macmillan UK, 1999.

TOYE, J. F., & TOYE, R. “The origins and interpretation of the Prebisch-Singer thesis”. *History of political Economy*, 35(3), 437-467, 2003.

WOLFSON, M.; KOTZ, D. “A Reconceptualization of Social Structures of Accumulation Theory”. In: MCDONOUGH, T.; REICH, M.; KOTZ, D. “Contemporary Capitalism and Its Crises: Social Structures of Accumulation Theory for the 21st Century”. Cambridge University Press, 2010.