

Botelho, André e Schwarcz, Lilia Moritz; (orgs)
Agenda Brasileira: temas de uma sociedade em mudança
São Paulo: Companhia das Letras, 2011

DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Hoje não podemos mais pensar o Brasil como um país “pobre”. O Brasil já é um país de renda média, que realizou sua revolução capitalista. É uma sociedade na qual a apropriação do excedente econômico não mais se realiza através do controle direto do Estado, mas por meio dos lucros realizados no mercado pelos empresários; é uma sociedade capitalista tecnoburocrática porque a classe profissional se tornou igualmente importante na partilha do excedente econômico, sob a forma de ordenados elevados. Entretanto, não obstante o razoável grau de desenvolvimento econômico que já alcançou, o Brasil é ainda um país subdesenvolvido. Não porque sua renda por habitante seja muito baixa, mas porque continua a ser um país dual — um país que até hoje não logrou integrar toda a sua população no mercado de trabalho. A análise clássica da “dualidade básica” da economia brasileira foi realizada por Ignácio Rangel em 1957. O país já conta com um setor capitalista industrializado e tecnologicamente sofisticado, mas esse setor ainda não foi capaz de absorver toda a mão de obra disponível, de forma que uma parte dela se mantém mal empregada ou subempregada. O segundo setor não pode ser chamado “tradicional” porque está ligado ao sistema capitalista e é funcional para ele. Mas é um país no qual a desigualdade econômica continua elevada, ainda que tenha se reduzido desde a transição democrática de 1985, e principalmente porque sua sociedade ainda está marcada por uma heterogeneidade estrutural.

Enquanto o setor capitalista não for capaz de absorver toda a “oferta ilimitada de trabalho” existente no Brasil, o país continuará dual. As transferências de renda para os pobres, que vêm sendo efetivas em reduzir a desigualdade, integraram uma massa de cidadãos no mercado de consumo capitalista, mas não os integraram ainda no mercado de trabalho.

O Brasil continua, portanto, injusto e subdesenvolvido. A “cura” para esse duplo mal (pobreza e desigualdade) é o

desenvolvimento econômico, que ocorreu de maneira muito forte entre 1930 e 1980, quando o país realizou sua revolução nacional e industrial — os dois componentes da revolução capitalista. O desenvolvimento econômico é um processo histórico de crescimento da produtividade e dos padrões de vida da população causado pela sistemática utilização do excedente econômico na acumulação de capital e no progresso técnico. Ocorre a partir da revolução capitalista, porque foi só a partir dela que o reinvestimento do excedente econômico (a produção que excede o consumo necessário) na produção e a incorporação sistemática do progresso técnico tornaram-se realidades históricas. Essa foi a experiência de todos os países hoje considerados desenvolvidos ou ricos. Apoiadas em duas ideologias — o nacionalismo e o liberalismo —, suas elites burguesas se associaram ao monarca absoluto, já no século XVI, construíram sua nação, dotaram-na de um território e de um Estado, e definiram as regras de um mercado nacional amplo e competitivo. O nacionalismo do século XIX foi a ideologia da formação do Estado nacional — uma instituição imprescindível para o desenvolvimento econômico —; o liberalismo foi a ideologia das liberdades civis e da construção social do mercado.

Além da dualidade social existe outro fator a determinar o subdesenvolvimento de um país: sua dependência formal ou informal em relação aos grandes países industrializados. Essa foi uma das contribuições mais interessantes que o economista Celso Furtado deu à teoria do desenvolvimento. Como o desenvolvimento econômico é um processo histórico que ocorre a partir da revolução capitalista, também o subdesenvolvimento tem essa característica. Um país subdesenvolvido não é apenas um país “atrasado” em termos econômicos porque realizou sua revolução nacional e capitalista depois de os países ricos a terem feito. É também um país cujas elites aceitam a subordinação

a uma potência imperial. É praticamente impossível alcançar o desenvolvimento econômico em uma situação colonial formal ou mesmo de mera dependência, porque os países ricos estão sempre agindo de forma imperial em relação a eles, estão sempre “chutando a escada” para que os que vêm atrás não consigam também chegar ao seu próprio nível. Essa expressão foi criada em 1846 por um economista alemão, Friedrich List, para descrever o que a Inglaterra estava tentando fazer com a Alemanha na primeira metade do século XIX, com seus conselhos para que não se industrializasse. Grandes países asiáticos, como China e Índia, foram subdesenvolvidos enquanto eram parte de impérios industriais, mas no momento em que obtiveram sua independência deixaram de ser subdesenvolvidos, porque seu povo e suas elites mostraram-se nacionalistas e passaram a adotar suas respectivas estratégias nacionais de desenvolvimento. Já os países da América Latina libertaram-se politicamente no início do século XIX, mas suas elites continuaram cronicamente dependentes, considerando-se “europeias”, e por isso os países continuaram subdesenvolvidos, incapazes de realizar sua revolução capitalista. No caso do Brasil, foi apenas a partir da Revolução de 1930, quando uma elite nacionalista assumiu o comando do país, que o desenvolvimento industrial foi desencadeado.

O desenvolvimento de um país retardatário e dependente passa geralmente por três etapas: acumulação primitiva primário-exportadora, revolução nacional e industrial, e desenvolvimento sustentado. Na primeira fase, o país geralmente aproveita um ou mais recursos naturais para exportar e, assim, dar origem aos quatro elementos fundamentais para a revolução capitalista: um mercado interno, um Estado organizado, um estoque inicial de capital e um conjunto de empresários capazes de obter crédito no mercado interno, inovar e investir. É a fase mais difícil porque esses quatro fatores estão ainda ausentes e não há uma forma clara de fazê-los

surgir. E é problemática, porque a *commodity* que o país exporta geralmente provoca uma sobreapreciação permanente da moeda do país, denominada *doença holandesa*, que impede sua industrialização. Em consequência, o país passa a ter duas taxas de câmbio de equilíbrio: a de equilíbrio “corrente” ou de mercado, determinada pela *commodity* que utiliza os recursos naturais abundantes e baratos do país, e a taxa de câmbio de equilíbrio “industrial” — a taxa que é necessária para que outras indústrias eficientes, que utilizam tecnologia no estado da arte mundial, sejam competitivas internacionalmente. Para se industrializar veremos que a condição número um é neutralizar a doença holandesa.

A segunda fase — a da revolução nacional e industrial — só é lograda quando o país consegue neutralizar sua doença holandesa, eliminando a sobreapreciação crônica da moeda local ou, em outras palavras, deslocando a taxa de câmbio do equilíbrio corrente para a de equilíbrio industrial. Enquanto os economistas não souberam o que era a doença holandesa, a forma de neutralizá-la foi intuitiva e apenas do lado das importações: o governo estabelecia tarifas elevadas de importação de bens industrializados, o que equivalia à depreciação da moeda local para efeitos de importação — viabilizando os investimentos na indústria manufatureira. Mas se tratava de um modelo limitado de crescimento interno — o modelo de industrialização substitutiva de importações — que muitos países subdesenvolvidos adotaram. Por um breve tempo deu bons resultados, mas, em seguida, quando se tornou necessário também exportar bens manufaturados para continuar o desenvolvimento econômico, transformou-se em um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento.

Para completar a revolução industrial e entrar na terceira fase — a do desenvolvimento autossustentável —, os países subdesenvolvidos precisam neutralizar de maneira mais clara e definitiva sua doença holandesa e passar a exportar manufaturados, aproveitando, assim, sua vanta-

gem sobre os países ricos concorrentes (sua mão de obra barata). A solução tecnicamente correta é impor um imposto sobre a exportação das *commodities* que dão origem à doença holandesa, e, assim, deslocar a taxa de câmbio para o equilíbrio industrial, que é o equilíbrio competitivo do país. Foi o que o Brasil fez entre 1968 e 1990, através do “confisco cambial”. Um imposto de exportação, sobre as *commodities* agropecuárias e principalmente minerais, estabelecido no nível correto (e variando conforme os preços internacionais da *commodity*) torna a taxa de câmbio de equilíbrio corrente igual à taxa de câmbio de equilíbrio industrial — a taxa necessária para a exportação dos demais bens produzidos eficientemente no país. Por exemplo, imaginemos um país em que há uma *commodity*, a soja, que é especialmente produtiva devido aos recursos naturais, e por essa razão, dado o preço internacional da soja, seus produtores locais estão satisfeitos com uma taxa de câmbio de #2,00 “leves” (a moeda local) por dólar (a única moeda reserva). Como os produtores de soja conseguem produzir bens mais baratos do que as empresas, a taxa de câmbio de “equilíbrio corrente” (que equilibra intertemporalmente a conta-corrente do país) será determinada por eles em #2,00 leves. Entretanto, apesar de ser uma bênção ter recursos naturais abundantes e baratos, esse país sofre da doença holandesa, porque sua taxa de câmbio é determinada pela soja — pela *commodity* excepcionalmente barata existente no país. E é uma taxa sobreapreciada: as demais empresas que produzem outros bens de forma eficiente ficam sem capacidade de concorrer internacionalmente. Para que se tornassem competitivas, suponhamos que necessitassem de uma taxa de câmbio de #2,50 leves por dólar; essa é a taxa de câmbio de “equilíbrio industrial” para essa economia. Que fazer nesse caso? Se o Estado impuser à soja um imposto de #0,50 leves por dólar, a taxa de câmbio de equilíbrio corrente se deslocará para

cima, de #2,00 para #2,50 leves por dólar, ficando igual à taxa de equilíbrio industrial, porque, devido a esse imposto, os produtores de soja só estarão dispostos a continuar a produzir e exportar a essa taxa mais elevada (depreciada). E, assim, a doença holandesa estará neutralizada: os produtores de soja continuarão a ter o mesmo lucro e a exportar satisfeitos, porque o imposto foi compensado pela depreciação, enquanto os demais produtores eficientes poderão exportar para todo o mercado internacional de forma competitiva. A partir desse momento, o desenvolvimento do país será “autossustentado”, não do ponto de vista ambiental (esse é outro problema, como também é o do desenvolvimento com distribuição de renda), mas no sentido econômico. Agora o produto nacional do país crescerá regularmente graças ao reinvestimento dos lucros com incorporação de progresso técnico. O Brasil atingiu esse estágio no início dos anos 1970, quando completou sua revolução industrial e a apropriação do excedente econômico deixou de depender do controle do Estado para ocorrer no mercado. Entretanto, depois de uma grave crise da dívida externa — da tentativa equivocada de crescer com poupança externa —, nos anos 1990 o país deixou de ter uma estratégia nacional de desenvolvimento, deixou de neutralizar sua doença holandesa, e seu crescimento passou a ser muito menor do que o dos países asiáticos dinâmicos. Não parou de crescer simplesmente porque a doença holandesa não é tão grave como é em países exportadores de petróleo. No Brasil, um imposto em torno de 30% do valor das exportações é geralmente suficiente, enquanto em países como a Venezuela ou a Arábia Saudita esse imposto precisaria estar próximo de 90%.

Os economistas “ortodoxos” não aceitam que exista uma tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio que precisa ser neutralizada, e continuam a recomendar que o país aproveite suas “vantagens comparativas”, sem perceber que

são elas, ou, mais precisamente, a sobreapreciação da taxa de câmbio dos recursos naturais a ela associados que dá origem à doença holandesa. Não percebem que as recomendações dos “livre-cambistas” (que rejeitam a possibilidade de se administrar a taxa de câmbio) são uma forma clássica de “chutar a escada” dos países com menor nível de renda. Não concordam também que haja necessidade de industrialização para que aumente a produtividade por trabalhador e ocorra o desenvolvimento econômico. Para eles não há diferença entre produzir batatas e computadores. Ignoram, assim, as consequências para o desenvolvimento de dois fatos correlacionados: nem o nível da produtividade, nem a taxa de crescimento da produtividade são iguais em todos os setores. O aumento da renda por habitante é, principalmente, o resultado da transferência de mão de obra de setores com baixo valor adicionado *per capita*, baixa tecnologia e baixos salários, para setores com maior valor adicionado *per capita*, tecnologia mais sofisticada e salários médios mais altos. Por isso a industrialização foi sempre um caminho inicial do desenvolvimento econômico.

A causa fundamental e imediata do desenvolvimento econômico é a acumulação de capital ou o investimento com incorporação de progresso técnico. Não é a poupança, porque, como ensinou John Maynard Keynes em 1936, em uma economia monetária não há necessidade de poupança prévia para se realizarem investimentos. O que é necessário, conforme havia mostrado anteriormente, em 1911, outro grande economista, Joseph Schumpeter, é garantir crédito para os empresários inovadores. A taxa de investimento, por sua vez, depende da capacidade do Estado de fazer investimentos em infraestrutura, e principalmente dos investimentos dos empresários privados. Estes, por sua vez, investem quando se oferecem a eles oportunidades de investimento lucrativo, ou, em outras palavras, quando existe demanda agregada para seus bens e serviços. Naturalmente, o desenvolvimento de-

pende também de fatores do lado da oferta. O nível de educação, o desenvolvimento tecnológico e científico, boas instituições, uma boa infraestrutura de energia, transportes e comunicações são naturalmente importantes. Mas mais importante é o lado da demanda, porque de nada adiantarão os esforços do lado da oferta se os empresários não tiverem estímulo para investir.

Os economistas ortodoxos acreditam que essas oportunidades sempre existem no mercado desde que as instituições garantam a propriedade e os contratos. Há, porém, duas tendências estruturais que limitam a demanda nos países em desenvolvimento: a tendência de os salários crescerem a uma taxa menor do que a produtividade devido à oferta ilimitada de mão de obra (o que limita a demanda do mercado interno), e a tendência cíclica à apreciação da taxa de câmbio em decorrência da doença holandesa e da política de crescimento com poupança externa. Ora, uma taxa de câmbio sobreapreciada torna a demanda externa indisponível para as empresas nacionais, independentemente da eficiência dessas empresas, além de tornar o mercado interno vulnerável à concorrência estrangeira. Por isso uma estratégia nacional de desenvolvimento ou uma estratégia nacional de competição é tão importante para os países em desenvolvimento. Não me refiro a um plano, mas a um conjunto de instituições (valores, leis, políticas, acordos, entendimentos tácitos) que neutralize essas duas tendências estruturais e, assim, crie oportunidades de investimento lucrativo para os empresários. É claro que também é aconselhável garantir a propriedade e os contratos, mas colocar essas duas condições como suficientes para o desenvolvimento não faz sentido. Não apenas devido às tendências estruturais reduzindo a demanda, mas também porque essa visão revela entendimento equivocado do que sejam os empresários. Eles não são o cauteloso terceiro porquinho da estória infantil, mas homens e mulheres ambiciosos e dispostos a incorrer em ris-

cos, são indivíduos que têm grande necessidade de realização pessoal e inovam para obter lucros elevados e assim expandir sua empresa — seu “império” pessoal.

Nesse processo de desenvolvimento, o papel do Estado muda de fase para fase, e é sempre estratégico, porque o Estado deve sempre regular os mercados. Estes são uma instituição insubstituível na coordenação de sistemas econômicos complexos, mas a ação suplementar do Estado é especialmente importante na segunda fase — a da revolução industrial. Nesse momento, é comum vermos o Estado realizar grandes investimentos em infraestrutura e em certos setores industriais básicos, porque o setor privado não dispõe ainda de capital e de crédito suficiente para isso. Depois, o Estado normalmente se retira dos setores competitivos da economia, porque neles o setor privado é mais eficiente. Mas o Estado, como instrumento por excelência de ação coletiva da nação, continua a ter o papel estratégico: garantir a competitividade e induzir o desenvolvimento econômico.

SUGESTÕES DE LEITURA

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 5ª ed. São Paulo, Editora 34, 2003.

———. *Globalização e competição*. Rio de Janeiro, Elsevier-Campus, 2009.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 2008.

———. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2009.

KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. Londres, Macmillan, 1936.

RANGEL, Ignácio M. “A dualidade básica da economia brasileira”. In: BENJAMIN, César (org.). *Ignácio Rangel: obras reunidas*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005, vol. 1, pp. 285-354.

SCHUMPETER, Joseph A. *The development economics*. Oxford, Oxford University Press, 1961.