

OS TRÊS CICLOS DA SOCIEDADE E DO ESTADO

Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA¹

■ **RESUMO:** A história do Brasil independente pode ser dividida em três ciclos políticos, e, desde 1930, em cinco pactos políticos ou coalizão de classes. Os três primeiros pactos são desenvolvimentistas. Apenas nos anos 1990 as elites brasileiras se renderam à hegemonia neoliberal. Entretanto, desde meados dos anos 2000 o Brasil está recuperando a ideia de nação. O principal argumento desse trabalho é que as elites brasileiras e a sociedade brasileira são “nacional-dependentes”, isto é, são ambíguas e contraditórias, só podendo ser expressas por um oxímoro. A elite é dependente porque se vê como “europeia” e seu povo como inferior. Mas o mercado interno é suficientemente grande e o Estado brasileiro suficientemente capaz para levar essa elite a ser nacional. No presente, há uma volta ao desenvolvimentismo, talvez esteja se produzindo uma síntese entre os dois últimos ciclos políticos: entre o ciclo “Nação e desenvolvimento” e o ciclo “Democracia e justiça social”.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Revolução capitalista. Nacionalismo. Dependência. Interpretações do Brasil².

Uma nação e um estado não surgem espontaneamente; são sempre o resultado de uma construção social e política, e de um esforço deliberado, ainda que às vezes pouco coerente, de todos os seus membros. Com a formação do estado-nação e com a revolução industrial, a revolução capitalista se completa em cada país, ao mesmo tempo em que ocorre o desenvolvimento econômico – a elevação persistente dos padrões de vida devido à acumulação de capital com incorporação de progresso técnico – e se afirma o

¹ FGV – Fundação Getúlio Vargas. Escola de Economia de São Paulo. Professor emérito. São Paulo – SP – Brasil. 01332-000 – bresserpereira@gmail.com

² Agradeço a Daniela Theuer Linke, José Jobson do Nascimento Arruda e José Marcio Rego pelos comentários. A responsabilidade pelos argumentos é naturalmente apenas minha.

nacionalismo como ideologia. Uma ideologia perigosa e violenta quando assume caráter étnico, mas central para a formação e florescimento dos modernos estados-nação. Uma ideologia popular porque atinge amplos setores da população e lhes dá a coesão que é necessária a uma nação; mas essencialmente uma ideologia de elites burguesas, políticas e intelectuais. Uma ideologia que está na base da integração “moral” e da integração “lógica” das sociedades modernas de que falava Durkheim – do acordo básico sobre as formas de perceber e pensar o mundo social –, e um duplo conceito que Bourdieu (1990, p.15) retoma para definir o estado como o elemento fundante dessa integração. Quando uma sociedade não possui essa integração, sendo marcada pela anomia e por uma ideia de nação fraca, dificilmente pode experimentar um desenvolvimento sustentável. Por outro lado, os países submetidos à condição colonial raramente apresentam algum desenvolvimento econômico. Os países retardatários que no século XX realizaram sua revolução capitalista só lograram esse resultado porque formaram um estado-nação. Ou seja, exatamente porque se afirmaram como nação, eles puderam construir seu estado e definir uma estratégia integrada de desenvolvimento.

Nesse processo de construção social cabe geralmente a uma elite política a iniciativa, mas, afinal, é o estado que acaba por liderar o desenvolvimento econômico. Em um segundo momento, no processo de democratização que se segue à revolução capitalista, a sociedade civil e a nação se democratizam internamente, e tornam-se intermediários legítimos entre a sociedade como um todo e o estado. Nesse quadro teórico, nação e sociedade civil expressam o contrato social básico existente nas sociedades modernas. Mas, enquanto esse processo de organização da sociedade não se aprofunda, uma segunda maneira de organizá-la politicamente é através de pactos políticos voltados para o desenvolvimento. Nesse caso, a legitimidade do estado e de seus governantes continua a estar relacionada ao apoio que têm na sociedade civil ou na nação, mas, mais concretamente, passa a depender do bom êxito da coalizão de classes no poder. E, nessas coalizões, é necessário distinguir dentro da classe capitalista, os empresários e os capitalistas-rentistas, e dentro da classe tecnoburocrática, a burocracia pública da privada. Os pactos desenvolvimentistas implicam sempre a coalizão entre empresários industriais e a tecnoburocracia pública; e, quando se

trata de uma coalizão popular, implica a participação das classes populares.

Neste ensaio procuro apresentar uma interpretação da sociedade brasileira a partir desses pressupostos. Para compreendê-la adoto o método do fato histórico novo³, e distingo três ciclos políticos da sociedade e do estado pelos quais passou a sociedade brasileira desde sua independência, e, desde os anos 1930, cinco pactos políticos ou coalizões de classe. Parto de uma hipótese básica – a de que as elites burguesas, políticas e intelectuais brasileiras são essencialmente ambíguas ou contraditórias em relação à questão nacional. Por isso, argumento que é falsa a tese que se tornou dominante nas ciências sociais brasileiras nos anos 1970, e até hoje subsiste, segundo a qual “não há nem nunca houve uma burguesia nacional no Brasil”, como é igualmente falsa a tese oposta que veria a burguesia industrial brasileira como tão nacionalista como as burguesias dos países ricos quando se desenvolveram, e como são hoje as burguesias e os tecnoburocratas nos países asiáticos dinâmicos.

Cada indivíduo será nacionalista ou dependente, na exata medida de como entende o papel de seu governo e de seu estado. Será nacionalista se acreditar que o governo deve defender os interesses do trabalho, do conhecimento e do capital nacionais, e se entender que, para isso, deve ouvir seus concidadãos ao invés de aceitar sem críticas as políticas e reformas propostas pelos países ricos, supostamente mais competentes. Mas isto não significa que os nacionalistas não se interessem pela ideias desenvolvidas nos países ricos. Depois, por exemplo, da humilhação sofrida pelos japoneses em 1853, quando o Ocidente os obrigou a abrir seu país para o comércio internacional, eles realizaram a primeira revolução nacionalista moderna, a Restauração Meiji, de 1868, cuja diretriz fundamental foi a de copiar a tecnologia e as instituições ocidentais. Surgia assim o primeiro caso de revolução capitalista retardatária, sinalizando um tipo de desenvolvimento que, para acontecer, teve que enfrentar o imperialismo moderno dos hoje países ricos. As elites dos países latino-americanos têm maior dificuldade em se identificar com sua nação do que as elites japonesas e, mais amplamente, do que as asiáticas, porque muitos de seus membros se veem como “europeus” e rejeitam a existência de interesses divergentes entre seu país e os países

³ Entendo por método do fato histórico novo aquele que, por ser “histórico”, se opõe ao método histórico-dedutivo e ao método normativo, e, por ser “do fato novo”, busca os fatos históricos novos para explicar a mudança social.

ricos. Esta elite europeizada com frequência considera inferior seu povo pobre e mestiço, associando-se às elites externas, ao invés de se associar a seu próprio povo. Não é surpreendente, portanto, que o problema da dependência seja mais grave na América Latina do que na Ásia. Mas daí não se deve concluir que as elites latino-americanas e brasileiras sejam sempre dependentes. Dada a intrínseca ambiguidade dessas elites, uma interpretação mais adequada do Brasil é, talvez, a de ser uma sociedade nacional-dependente.

Estado e integração territorial

O Brasil estabeleceu as pré-condições para a sua revolução nacional e capitalista no século XIX, ao lograr a unidade do território nacional e ao iniciar o processo de modernização através da produção e exportação de café, e do emprego de mão-de-obra assalariada que tal atividade econômica requereu. Na clássica discussão sobre a quem coube a primazia na construção do Brasil, se à sociedade ou ao estado, se à nação ou à elite patrimonialista que dirigiu o estado imperial, há pouca dúvida que, ao contrário do que aconteceu na Inglaterra, na França, ou nos Estados Unidos, essa primazia coube inicialmente ao aparelho do estado. Em 1822, a parca população brasileira espalhada por um imenso território não podia ser considerada uma nação. Mas o estado – um estado patrimonialista – era uma realidade. E, não obstante todas as restrições que seja possível fazer, essa foi a grande herança que Portugal deixou para o Brasil. Na fuga de D. João VI para o Brasil, em 1808, ele trouxe esse estado – suas leis, suas práticas, e sua burocracia. É esse aparelho burocrático e esse sistema legal que as elites brasileiras da época usaram para adotar uma constituição e, em seguida, construir o seu estado-nação. Tratava-se de uma elite formada por uma burocracia patrimonialista, por senhores de terra e por comerciantes de escravos. Uma elite, portanto, heterogênea, e, a não ser no caso da burocracia patrimonialista, sem ideia de nação e de estado.

É a partir desta base que se desenrolam os três grandes ciclos políticos do desenvolvimento brasileiro – os ciclos que marcaram a relação entre a sociedade e o estado na história independente do Brasil. O primeiro é o da formação do estado e da integração do território sob seu comando, e cobre o período do Império; denomino-o ciclo “Estado e Integração Territorial”.

Depois de um período de transição que é o da Primeira República, temos o segundo ciclo – o ciclo “Nação e Desenvolvimento” – que vai da Revolução de 1930 até meados dos anos 1970 e coincide com a revolução capitalista brasileira. Finalmente, a partir de meados dos anos 1970, quando já se considerava que a revolução capitalista havia sido “completada”, ganha força a luta pela democracia e pela diminuição da desigualdade, dando início a um novo ciclo – o ciclo “Democracia e Justiça Social” que se mantém até meados dos anos 2000. Desde então, é possível que uma síntese esteja se produzindo entre os dois últimos ciclos políticos, mas ainda é cedo para se chegar a essa conclusão.

Durante muitas décadas aprendemos que a história brasileira se dividia em três períodos: colonial, semicolonial (Império e Primeira República) e da revolução nacional e capitalista. Ainda que se aceitasse essa periodização, permanecia um incômodo com a ideia de que todos os grandes atores políticos do Império haviam afinal presidido um período semicolonial. De fato, não havia nesse período nem nacionalismo, nem ideia de nação. A subordinação cultural à Europa era total. E o desenvolvimento que houve – principalmente o desenvolvimento do café – não contou com apoio significativo do estado; foi resultado da iniciativa de uma burguesia agrária que abandonou o trabalho escravo e soube aproveitar a oportunidade que a produção do café apresentava para transitar de um capitalismo mercantil e patriarcal para um capitalismo onde a ideia e a prática modernas de produtividade já estavam presentes ainda que de forma imprecisa.

Mas, além dessa realização econômica, houve um grande esforço político no Brasil imperial: o da integração do território nacional, com a extensão da lei do estado a toda a população do país. No século XIX, o problema da “estaticidade” – da afirmação do poder do estado e do direito sobre todo o território nacional – era muito sério⁴. A integração nacional simplesmente não existia. As dificuldades de comunicação e transporte eram imensas. As revoluções buscando autonomia de províncias, as rebeliões de escravos, o surgimento de jagunços ou senhores de guerra que dominavam amplas regiões eram problemas constantes⁵. A

⁴ Sobre a estaticidade e a formação do estado consultar a introdução da obra de Oscar Oszlak (1997).

⁵ Não devemos confundir os “coronéis” com “senhores de guerra” ou “jagunços”. Os primeiros eram chefes políticos locais autoritários, geralmente senhores de terra, que obtinham a patente de coronel na Guarda Nacional – a força pública estadual dominante antes de o Exército realizar essa função. Os senhores de guerra eram armados e em certas regiões (como na Chapada Diamantina, na Bahia) eram denominados “jagunços” (MORAIS, 1963), como também eram assim denominados os bandos de bandidos que operavam no sertão, e também os revoltosos e fanáticos. Dada essa imprecisão dos termos,

figura do imperador foi importante para que o país assegurasse o aumento gradual da estaticidade e para que lograsse a unidade territorial, mas é preciso salientar o trabalho de políticos extraordinários que lutaram pela integração do território nacional, como, entre outros, o Padre Feijó, Bernardo de Vasconcelos e o Visconde do Uruguai. O grande debate parlamentar centrava-se no governo unitário apoiado pelos conservadores contra a federação apoiada pelos liberais. Essas expressões, “conservadores” e “liberais”, tinham pouca relação com suas correspondentes na Europa. Os conservadores não tinham a perspectiva de manter a ordem através da conservação das tradições, nem os liberais estavam buscando a liberdade ainda que com algum risco da ordem pública. Os liberais pelejaram pela federação, mas os conservadores afinal prevaleceram durante grande parte do Segundo Reinado porque, numa época em que um governo centralizado era condição necessária para a integração territorial do país, defenderam o caráter unitário do estado brasileiro. Assim, uma elite política patrimonialista conservadora, que representava seus próprios interesses e os da classe proprietária de terras e da classe mercantil, contribuiu para a formação do estado e para a integração territorial do país. Mas como, por um lado, estava envolvida no tráfico de escravos e na produção agrícola de exportação, e, por outro, era culturalmente dependente da Europa, não tinha a ideia de nação e não promoveu a revolução nacional e industrial brasileira. Pelo contrário, em geral se opôs a ela, ou porque a indústria seria “artificial” entre nós, ou porque o Brasil seria “um país essencialmente agrícola”.

Quando se discute a relação estado-sociedade, coloca-se sempre a clássica questão da primazia. Em geral a sociedade, a nação, precede o estado. Mas não foi esse o caso do Brasil. Na relação sempre dialética entre sociedade e estado-nação, foi este que prevaleceu no primeiro ciclo. É por isso que a grande burocracia patrimonialista comandava politicamente o país (CARVALHO, 1980). Era ela que, associada aos senhores de terra, construía o estado brasileiro (o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante) ao mesmo tempo em que integrava seu estado-nação. Essa elite não era nacionalista, não estava voltada para a industrialização e não tinha aquela atitude “anti” em relação ao imperialismo, que definiria o nacionalismo

utilizo-me de “jagunços ou senhores de guerra” para deixar claro que não estou me referindo nem a bandos armados, nem a revoltosos fanáticos.

nos países da periferia do capitalismo (SOBRINHO, 1981). Conforme observou Adrián Gurza Lavalle (2004, p.41), referindo-se ao problema da nação, “a impossibilidade de se admitir a existência do estado-nação como um dado do século XIX foi ponto cego para boa parte do pensamento político-social brasileiro”. Nesse sentido, se a elite da época não foi capaz de construir o estado-nação enquanto nação, sem dúvida o construiu enquanto estado e enquanto território unificado.

Por isso, é possível dizer que o ciclo “Estado e Integração Territorial” foi vitorioso. No final do Império a unidade territorial e a estaticidade – a extensão do poder do estado sobre a sociedade – estavam praticamente asseguradas. Entretanto, o Império falhara ao se atrasar em resolver o problema fundamental da escravatura. Resolveu-o muito tarde, em 1888, e não por acaso a república foi proclamada um ano e meio depois. Mas a República não resolveu os problemas existentes; pelo contrário, os agravou, ao adotar prematuramente, o federalismo, o que abriu espaço para o ressurgimento dos coronéis e dos senhores de guerra. Na virada do século XIX para o XX, havia uma situação que exigia que o estado desse um apoio decisivo à indústria brasileira que estava então começando em São Paulo. Era o momento de fortalecer o estado para que se desencadeasse a revolução nacional e industrial, mas, paradoxalmente, isso não se cumpriu e o estado foi enfraquecido.

Nação e desenvolvimento

Por essas razões considero a Primeira República um período de transição. Mas é também o momento em que o ciclo “Nação e Desenvolvimento” se inicia no âmbito da sociedade. Agora é na sociedade e não no estado que surgem as primeiras grandes figuras do nacionalismo brasileiro: Silvio Romero, Manoel Bonfim, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Monteiro Lobato e Roberto Simonsen. No plano da sociedade, o ciclo alcança um momento clássico nas obras de Oliveira Vianna, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Azevedo Amaral; e, chega a sua definição completa no pensamento dos grandes intelectuais do ISEB já citados e nas obras de Barbosa Lima Sobrinho e de Celso Furtado⁶.

⁶ O ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros – foi um órgão do Ministério da Educação que existiu entre 1955 e 1964; o grupo de intelectuais que o formou existia desde o início dos anos 1950 e, entre 1952 e 1955, publicou cinco números dos *Cadernos do Nosso Tempo*. Sobre o ISEB ver Toledo (2005).

Passando do plano da sociedade para o do estado, é preciso considerar uma mudança fundamental. Ao contrário do que aconteceu na Independência, agora é a sociedade que se antecipa ao estado. Enquanto ao nível da sociedade as ideias nacionalistas já estavam avançadas desde o início do século, será apenas a partir da Revolução de 1930 que surgirá o primeiro pacto político voltado para o desenvolvimento: o Pacto Nacional-Popular de 1930 (1930-1959), um pacto autoritário e industrializante que tem Getúlio Vargas como seu principal ator político. Vargas compreendeu a gravidade da crise mundial iniciada com o crash da bolsa de Nova York em 1929 e a oportunidade que se abria para o Brasil. Assim, rompeu a aliança que fizera com os liberais (que representavam os interesses do café e do comércio externo) e se associou aos nacionalistas que vinham se manifestando cada vez mais ativamente no plano político, principalmente no movimento tenentista. Ao mesmo tempo, como líder político populista, buscou pela primeira vez na história do país apoio nas massas urbanas. Vargas logrou unir em um pacto informal diversas classes e setores sociais: a burguesia industrial nascente, a burocracia pública moderna que também estava dando seus primeiros passos, a classe trabalhadora urbana, intelectuais nacionalistas e de esquerda, e setores da velha oligarquia: os setores “substituidores de importações” (que não produziam para a exportação), como o dos criadores de gado (do qual Vargas fazia parte) do Sul e do Nordeste. Na oposição ficavam a oligarquia agrário-exportadora e os interesses estrangeiros.

O Pacto Nacional-Popular de 1930 se beneficia da Grande Depressão para desencadear a revolução industrial. A queda dos preços do café leva a uma forte desvalorização da moeda local que, imediatamente, acaba estimulando a indústria. Aos poucos, a partir de 1930, começa a se configurar uma estratégia nacional de desenvolvimento – uma estratégia nacional-desenvolvimentista – com amplo apoio na sociedade, excetuadas a antiga oligarquia exportadora de commodities e a classe média de profissionais liberais que servia àquela oligarquia. Era uma industrialização comandada pelo estado (*state led*), como foram as revoluções industriais dos países que as realizaram atrasadamente, como o Japão, a Alemanha, a Áustria e os países escandinavos⁷. Pela

⁷ O trabalho clássico a respeito é de Alexander Gerschenkron (1962). No caso do Japão, que não é analisado por esse autor, a revolução industrial ocorre entre 1880 e 1910, e é inteiramente estatal. Os japoneses, entretanto, estavam decididos a copiar a tecnologia estrangeira, não apenas no plano da engenharia, mas também das instituições. Por isso, entre 1908 e 1910, promoveram ampla privatização.

primeira vez na história do país o governo liderava com êxito uma política voltada para a industrialização, e o Brasil alcançava taxas de crescimento mais elevadas.

O Brasil realizava assim a sua revolução nacional e industrial, ou seja, sua revolução capitalista, no mesmo movimento em que construía o seu estado-nação. O regime era autoritário como, aliás, o foram todos os regimes políticos de outros países no período em que realizaram suas respectivas revoluções capitalistas⁸. Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, um golpe de estado termina os 15 anos de governo Vargas, dos quais os últimos sete haviam sido de governo autoritário (o Estado Novo). Nos dois primeiros anos seguintes à Guerra, durante o governo do general Eurico Gaspar Dutra, há uma tentativa desastrosa de liberalização comercial, mas o governo é obrigado a voltar à estratégia nacional-desenvolvimentista. Em 1950, Vargas é eleito presidente com grande maioria dos votos, só que, em 1954, a polarização entre getulistas e udenistas acaba por levar o processo político a um nível tal de acirramento que o presidente se suicida. Mas, um ano depois, com a eleição de Juscelino Kubitschek e sua política de industrialização acelerada, tenta-se restabelecer o Pacto Nacional-Popular de 1930. Entretanto, o desequilíbrio econômico deixado por esse presidente; a Revolução Cubana de 1959, que provoca forte radicalização política em toda a América Latina; a eleição de Jânio Quadros como presidente da república, em 1960, e sua renúncia, em 1961, causam uma grande crise econômica e política, e culminam no golpe de estado autoritário-modernizante de 1964.

Com o golpe de 1964, cuja origem está no acirramento da guerra fria na América Latina e na radicalização política propiciada pela Revolução Cubana de 1959⁹, este ciclo nacionalista entra em colapso, na medida em que os empresários industriais – que constituíam a burguesia nacional, ou seja, uma classe capitalista comprometida com os interesses nacionais – e os militares – que sempre foram o esteio do nacionalismo brasileiro e estavam atemorizados com a ameaça comunista – se associam aos norte-americanos na instauração de um regime militar no Brasil.

⁸ Ao contrário de crença arraigada, os Estados Unidos não foram exceção nessa matéria. Só alcançaram o sufrágio universal muito depois de realizar, na primeira metade do século XIX, sua revolução industrial e, assim, completar sua revolução capitalista.

⁹ Sobre os fatos históricos novos que determinaram o golpe militar e o fim do Pacto Nacional-Desenvolvimentista de Vargas, ver o quarto capítulo de Bresser-Pereira (2003). Este capítulo está presente no livro desde a sua primeira edição, em 1968.

Forma-se, então, um novo pacto político – o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 – que, ao contrário do que se pensava então, dará continuidade à estratégia nacional-desenvolvimentista do período anterior. Esse pacto político teve a mesma composição do anterior em termos de elite – burguesia nacional e burocracia pública (na qual os militares haviam se tornado dominantes) –, mas excluía os trabalhadores e os intelectuais de esquerda, enquanto os interesses estrangeiros, que haviam sido importantes no momento do golpe, perdem em seguida boa parte de sua influência¹⁰. Mesmo assim, o regime militar não perde o apoio dos países ricos, não obstante a estratégia de desenvolvimento fosse nacionalista ao dar clara precedência às empresas nacionais sobre as estrangeiras, e embora a política de desenvolvimento econômico estivesse apoiada no estado e no controle da taxa de câmbio. Este apoio era possível porque o país continuava aberto aos investimentos das empresas multinacionais, e porque durante a Guerra Fria os Estados Unidos não estavam empenhados em determinar a forma de organização social e econômica dos países em desenvolvimento. O pacto foi comandado pela tecnoburocracia pública e contou com a participação ativa da burguesia industrial que se envolverá principalmente na indústria de bens de capital, enquanto o estado continuava a investir na infraestrutura e nas indústrias de base – no caso da petroquímica, em associação com o capital externo¹¹.

Nos dois períodos do ciclo “Nação e Desenvolvimento” – o do Pacto Nacional-Popular de 1930 e o Autoritário-Modernizante de 1964 –, o nacional-desenvolvimentismo foi a estratégia de desenvolvimento comum. Nos dois casos, enfrentou a oposição dos setores liberais e alienados de uma burguesia inicialmente mercantil e depois de uma burguesia rentista associada a profissionais e financistas, sempre associada a interesses estrangeiros. Entretanto, no caso do Pacto Autoritário-Modernizante de 1964, seu colapso envolverá a participação ativa das classes populares, e a coalizão de classes que substituirá será democrática e desenvolvimentista: o Pacto Democrático Popular de 1977. Seguir-se-ão dois outros pactos: o Pacto Liberal-

¹⁰ Guilherme O’Donnell (1973) denominou esse pacto Burocrático-Autoritário. Eu sempre o denominei Autoritário-Modernizante. Na 5ª edição de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (2003), resolvi usar a expressão de O’Donnell, mas mais tarde voltei à expressão original que reflete melhor o caráter modernizador desse pacto.

¹¹ Peter Evans (1979) fez a análise da “tríplice aliança” envolvendo o estado, capital nacional e capital estrangeiro, que, no caso da indústria petroquímica, foi uma aliança formal prevista na política do estado.

Dependente de 1991 e, talvez, um novo pacto desenvolvimentista. O Quadro 1 apresenta a periodização que estou adotando: como toda periodização, apresenta problemas, mas espero que facilite a compreensão do todo.

Quadro 1: Ciclos políticos da sociedade e do estado e pactos políticos

<i>Ciclos da Sociedade e do Estado</i>	<i>Pactos Políticos</i>
Estado e Integração Territorial	–
Nação e Desenvolvimento	Nacional-Popular de 1930
	Autoritário-Modernizante de 1964
Democracia e Justiça Social	Democrático-Popular de 1977
	Liberal-Dependente de 1991
	Democrático-Popular de 2005?

Democracia e Justiça Social

O ciclo “Democracia e Justiça Social” começa a ser gestado no início dos anos 1960, quando a luta pela reforma agrária e por outras “reformas de base” mobiliza setores significativos da sociedade brasileira, inclusive os trabalhadores rurais que, até então, estavam excluídos da vida política. O golpe militar de 1964 interrompeu o processo, mas o caráter excludente do novo Pacto Autoritário-Modernizante, paradoxalmente, estabeleceu as bases para que, mais adiante, as ideias de democracia e redução da desigualdade se tornassem dominantes no Brasil. O “milagre econômico” (1968-1973)¹², que marca o final do ciclo “Nação e Desenvolvimento”, criou a impressão para a oposição e para boa parte dos intelectuais que o desenvolvimento econômico estava garantido e que os grandes desafios agora passavam a ser a transição para a democracia e a redução das gritantes desigualdades sociais.

É nesse quadro que surge um novo ciclo político longo, o ciclo “Democracia e Justiça Social”. Surge entre intelectuais de esquerda, tanto os católicos quanto marxistas, vários destes professores da Universidade de São Paulo “aposentados” compulsoriamente pelo regime militar, que irão fundar em 1969 o

¹² Entre 1968 e 1973 as taxas de crescimento do PIB estiveram próximas de 10% ao ano.

Cebrap¹³. O novo ciclo tem como pano de fundo o golpe de 1964 e o “milagre econômico”, e supõe que o desenvolvimento econômico está ocorrendo, ainda que de forma desigual. Com base nessa leitura da realidade, passa-se a fazer a crítica da concentração da renda da classe média para cima que a política econômica do regime militar provoca¹⁴. O pensamento de esquerda no Brasil, durante os anos 1970, estará, portanto, voltado para a crítica do regime autoritário e do modelo de desenvolvimento concentrador de renda que o Pacto Autoritário-Modernizante promovia, e para a reivindicação de democracia e justiça social.

O novo ciclo ganhou impulso no plano político em 1977, com o início da crise do regime autoritário. A crise se desencadeia como uma reação ao “pacote de abril” de 1977, um conjunto de medidas violentamente autoritárias que o Presidente Ernesto Geisel adota nesse mês, depois de ter anunciado, dois anos antes, que estava iniciando a “distensão” ou a “abertura” democrática. As medidas autoritárias foram recebidas de forma negativa pelo empresariado, e, a partir de então, este, pela primeira vez desde 1964, deixa de dar amplo apoio ao governo e se associa, gradualmente, às forças democráticas. Com isso, ganha corpo a transição democrática no Brasil e, como primeiro momento do ciclo “Democracia e Justiça” Social, forma-se o Pacto Democrático-Popular de 1977, um pacto abrangente que foi impulsionado pela crise econômica que começa em 1980 (a grande crise da dívida externa e da alta inflação inercial); e, alcança a democracia no final de 1984, depois de ampla mobilização popular – a campanha das Diretas-Já. No entanto, no início de 1987, este pacto entra em colapso, na medida em que não logra enfrentar a grave crise econômica¹⁵. O momento que coroou o ciclo “Democracia e Justiça Social” foi a promulgação da Constituição de 1988 – uma constituição democrática, social e participativa, que foi recebida com frieza pelas elites conservadoras do país que a consideraram “utópica” e “inviável”. Não obstante, talvez a sua mais significativa determinação – a do estabelecimento de um sistema universal de saúde – tornou-se realidade com o SUS, o Sistema Único de Saúde. Ao começar, em meados dos anos 1970, esse ciclo estava

¹³ O Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento Econômico) será, nos anos 1970, o grande centro intelectual crítico do regime autoritário brasileiro.

¹⁴ Analisei o novo modelo de crescimento com concentração de renda da classe média para cima (BRESSER-PEREIRA, 1970) a partir de uma conferência de Antonio Barros de Castro. Seguiu-se o texto bem conhecido de Tavares e Serra (1971).

¹⁵ Tratei originalmente da transição democrática brasileira em Bresser-Pereira (1978).

diante de um país em que a desigualdade era imensa; trinta anos depois, não obstante o neoliberalismo que atingiu o mundo e se refletiu no Brasil, estava instalado no país um estado do bem-estar social, e a desigualdade, embora permanecendo elevada, havia diminuído sensivelmente¹⁶.

Elites e dependência

No final dos anos 1960, ao mesmo tempo em que começava o ciclo “Democracia e Justiça Social”, surge a crítica à tese nacional-desenvolvimentista da revolução burguesa: a “teoria da dependência”. De acordo com essa perspectiva de inspiração marxista, os países em desenvolvimento seriam intrinsecamente dependentes, suas classes dirigentes seriam necessariamente subordinadas às grandes potências imperiais ou ao Norte, de forma que estariam equivocados aqueles que acreditavam que as sociedades subdesenvolvidas seriam duais, modernas e semifeudais ou tradicionais, e que uma burguesia nacional poderia liderar uma revolução capitalista e levar o país ao desenvolvimento – uma tese que estava no centro da ideologia nacionalista e do projeto desenvolvimentista. Esta interpretação, aparentemente confirmada pelos golpes militares, em 1964, no Brasil, e em 1967 na Argentina, ganha corpo em Santiago do Chile, onde se reuniam os exilados políticos. Ali, logo se dividiu em dois grupos, um, radical – o da “superexploração imperialista” – que conclui pela necessidade da revolução socialista, dado o pressuposto que a ausência de uma burguesia nacional tornava impossível construir uma nação e realizar uma revolução capitalista; outro, moderado e curiosamente antinacionalista – o da “dependência associada” –, que, a partir do mesmo pressuposto, conclui pela conveniência de o Brasil se associar com o Norte¹⁷.

A interpretação da dependência estava correta quando fazia a crítica da desigualdade e do autoritarismo, mas equivocou-se gravemente em relação ao nacionalismo e à revolução burguesa. Entre 1930 e 1980, o Brasil contou com uma estratégia nacional de desenvolvimento, que só foi possível porque havia aqui

¹⁶ Gastando cerca de ¼ do PIB com despesas sociais de educação, saúde, cultura, previdência social e assistência social, o Brasil hoje, por esse parâmetro, se aproxima dos países europeus definidos como estados de bem-estar social.

¹⁷ Os dois textos fundacionais da teoria da dependência são os de André Gunder Frank (1966) e de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1969). Minha crítica a ela está em Bresser-Pereira (2010b).

uma burguesia nacional ou razoavelmente nacional. As elites dos países em desenvolvimento, em especial as dos países latino-americanos, são contraditórias ou ambíguas, em parte dependentes, em parte nacionais. Sofrem de alienação cultural e política em vários graus. Esta alienação tem como origem um fato objetivo – o grau mais elevado de desenvolvimento do país hegemônico – e um conjunto de fatos imaginários: a vontade perversa de reproduzir padrões de consumo do exterior, a crença de que, para crescer, um país como o Brasil “precisa” dos capitais dos países ricos, etc.¹⁸ Mas, em compensação, especialmente em um país grande como o Brasil, os interesses de suas elites pelo mercado interno e a possibilidade que elas têm de contar com o estado nacional para poderem aproveitar esse mercado e investir são também fatos objetivos que levam a burguesia a ser nacional.

As duas teorias da dependência simplificavam a realidade social complexa do Brasil. Havia nelas um elemento de ressentimento e de busca de responsáveis “internos”, entre as esquerdas, pelo golpe de 1964. Um ressentimento que se tornou especialmente claro no ensaio que Caio Prado Jr. (1966) publicou então, responsabilizando o Partido Comunista Brasileiro pela derrota das esquerdas¹⁹. Mas havia nas novas ideias um aspecto correto que explica seu sucesso – que explica principalmente por que a teoria da dependência associada foi dominante intelectualmente no Brasil nos anos 1970 e 1980. Dado o rápido crescimento da economia, o grande problema do Brasil no momento deixava de ser o desenvolvimento econômico para ser a democracia e a desigualdade. Como o país completara sua revolução industrial e capitalista, muitos acreditaram que o desenvolvimento econômico estivesse assegurado, e que agora bastava lutar por mais igualdade e mais liberdade. Para eles não havia solução para o problema da alienação das elites dos países latino-americanos, porque elas seriam intrinsecamente dependentes: não existira no passado nem existirá no futuro uma burguesia nacional no Brasil. Apoiados no golpe de 1964, no qual essa burguesia e a tecnoburocracia pública se aliaram com os Estados Unidos para derrubar o governo de esquerda

¹⁸ A necessidade é “imaginária” porque, conforme demonstrei em outros trabalhos, a política de crescimento com poupança externa causa muito mais o aumento do consumo do que do investimento; é “ideológica” porque nada interessa mais aos países ricos do que convencer os países em desenvolvimento que precisam de seu capital para crescer.

¹⁹ Na verdade, o PCB aderiu à tese da revolução burguesa em seu congresso de 1958 – uma tese que já vinha sendo defendida com clareza pelos intelectuais nacionalistas do ISEB desde o início dos anos 1950.

do presidente João Goulart, rejeitavam a possibilidade de uma revolução nacional e capitalista, sem perceber que os empresários e burocratas públicos associados ao regime militar estavam continuando a política nacionalista de Vargas. Para esses intelectuais não existiria outra via para o desenvolvimento senão a subordinação e a solidariedade dos países ricos. Não creio que isto seja verdade.

Não são apenas o desenvolvimento econômico asiático e a experiência brasileira bem sucedida de desenvolvimento entre 1930 e 1980 que demonstram o equívoco da teoria da dependência associada. Para entender as elites dos países latino-americanos é preciso entender que elas são ambíguas, contraditórias, como são também suas elites intelectuais. Especialmente em países grandes como o Brasil, há muitos fatores que tornam nacionais as classes dirigentes: um passado de lutas, a força da identidade cultural, a lógica dos interesses econômicos dos empresários no mercado interno; e, a existência de um estado que pode proteger os interesses dessas elites (e do povo) diante da concorrência e do imperialismo dos países ricos. No Brasil há forças poderosas contribuindo para um nacionalismo econômico e patriótico.

É preciso, porém, reconhecer a debilidade do nacionalismo nas elites econômicas e intelectuais brasileiras principalmente nos anos 1990, vítimas, em vários graus, de alienação cultural e política. Esta alienação tem como origem o grau mais elevado de desenvolvimento do país hegemônico, que implica em superioridade não apenas no plano econômico e tecnológico, mas também institucional e cultural. Tal superioridade, porém, não deveria levar à subordinação se as elites nacionais se dessem conta de que os interesses dos países ricos não são os dela. Entretanto, a necessidade de absorver as novas tecnologias, a vontade perversa de reproduzir padrões de consumo do exterior, e o interesse legítimo de copiar e adaptar instituições levam muitos a imaginar que isto só possa ser feito através da subordinação do país. Por outro lado, a necessidade mais imaginária do que real de crédito externo induz essas elites à política do *confidence building*, ou seja, de aceitar sem a devida crítica as recomendações vindas dos credores através das agências internacionais para conseguir, assim, a confiança dos credores.

Entretanto, as elites brasileiras, principalmente a burguesia industrial, não são apenas dependentes: são também, e contraditoriamente, nacionais, identificadas com o interesse

nacional. Existe nelas uma ambiguidade básica em relação à questão nacional. Por isso a sociedade brasileira não é simplesmente dependente, mas nacional-dependente. Vive essa permanente contradição que só pode ser expressa por um oximoro. Em certos momentos, sua dependência aumenta, como aconteceu em 1964, por medo do comunismo, ou como aconteceu nos anos 1990, quando a hegemonia ideológica neoliberal era absoluta e o desenvolvimentismo pós-transição democrática se transformara em populismo. Em outros momentos, porém, é nacionalista, porque o atendimento de seus interesses depende do desenvolvimento do país. Quanto mais dependente e menos nacional forem as elites nacionais, mais o país estará próximo da semiestagnação. Quanto menos dependente e mais nacional, maior será a probabilidade de um verdadeiro desenvolvimento.

Para termos uma perspectiva histórica desse problema, é preciso considerar a enorme divisão das elites brasileiras que tem origem no golpe militar de 1964. Antes dele, Getúlio Vargas havia logrado liderar a grande aliança nacional-desenvolvimentista, que unia a burguesia nacional, os trabalhadores, os técnicos do governo, e assim o Brasil obteve taxas de crescimento extraordinárias. O golpe militar, porém, separou os trabalhadores e as esquerdas dos empresários, levando a teorias equivocadas e ressentidas sobre a dependência segundo as quais seria impossível haver no Brasil ou na América Latina uma burguesia nacional. Ora, a burguesia, como as demais elites brasileiras, é, de fato, dependente, mas não é sólida e definitivamente dependente. Ela e essas elites são antes ambíguas, contraditórias. A teoria da dependência que faz sentido não é aquela que nega a possibilidade de elites nacionais, inclusive de uma burguesia nacional, mas a que reconhece a ambiguidade básica da sociedade brasileira e de suas elites, afirmando o seu caráter nacional-dependente. Em certos momentos essas elites são alienadas, em outras, nacionais. Existem, porém, no Brasil forças e interesses internos suficientemente grandes para sustentar a constituição de elites e de estratégias nacionais de desenvolvimento.

No caso do Brasil, a esta condição geral somou-se, nos anos 1980, a crise do estado brasileiro e sua contrapartida internacional, a globalização e a hegemonia neoliberal. Enquanto a crise do estado levava as elites nacionais a descreverem de uma estratégia de desenvolvimento baseada no interesse nacional, a globalização abria espaço para a ideologia neoliberal segundo

a qual o desenvolvimento deve ficar por conta apenas do mercado, e para a ideologia “globalista” que anunciava o fim do estado-nação e o surgimento de um conjunto de empresas multinacionais e de seus executivos racionais e liberais voltadas para o desenvolvimento universal. Somam-se a esses dois fatores: o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria. A partir daí os empresários brasileiros não necessitavam de uma aliança automática com os Estados Unidos, e podiam ganhar independência, mas a ideia da “superioridade” do modelo anglo-saxão de desenvolvimento prevaleceu.

A crise dos anos 1980 e o colapso do Pacto Democrático-Popular

Em meio ao processo de transição democrática, o desenvolvimento econômico foi interrompido no Brasil e em toda a América Latina pela crise da dívida externa e pela alta inflação inercial que se desencadeou em 1980. No início, foi essencialmente uma crise de balanço de pagamentos resultante das entradas excessivas de capitais e a conseqüente sobreapreciação cambial, ou, em outras palavras, foi o resultado da crença na existência de uma “restrição externa” e da equivocada política de crescimento com poupança externa que sanaria essa restrição. Ao contrário do que se disse, o esgotamento do modelo de substituição de importações não foi um fator causal da crise. Conforme demonstrou Maria da Conceição Tavares (1972), esse esgotamento ocorrera no final dos anos 1950. Refletindo esse fato o Brasil, desde o final dos anos 1960, se engajou com êxito em uma política de exportação de manufaturados, de forma que, no início dos anos 1980, mais de 50% de suas exportações eram de bens industriais²⁰.

Os militares e empresários nacionalistas que, nos anos 1970, aceitaram o endividamento externo, assim como seus críticos democráticos, não sabiam que o capital se faz em casa, não obstante as dramáticas advertências de Barbosa Lima Sobrinho a esse respeito (1973). Não sabiam que a tese da “restrição externa”, defendida inclusive por economistas estruturalistas,

²⁰ A política de exportação de manufaturados foi concebida e desenvolvida por Antonio Delfim Neto, primeiramente como Ministro da Fazenda (1967-1973) e, mais tarde, como Ministro do Planejamento (1979-1984). Envolveu a neutralização da doença holandesa através de um amplo sistema de subsídios às exportações de manufaturados. Esses “subsídios” apenas corrigiam a taxa de câmbio nominal brasileira que se mantinha sobreapreciada devido às rendas ricardianas propiciadas pela exportação de commodities que utilizavam os recursos naturais amplos e baratos do Brasil.

deixa de ter fundamento a partir do momento em que o país passa a exportar manufaturados²¹, nem se davam conta que a “solução” para essa restrição não é recorrer a déficits em conta corrente ou a poupança externa. Não percebiam que o “composto restrição externa-poupança externa” – a discutível falta estrutural de divisas fortes para financiar os investimentos, que seria “resolvida” pelo endividamento externo – é um equívoco. Não dispunham, portanto, naquela época da teoria econômica necessária para criticar a “estratégia” recomendada aos países em desenvolvimento pelos países ricos, baseadas em déficits em conta corrente e endividamento externo – uma estratégia que impedia o crescimento econômico dos países retardatários. Não sabiam (a) que, dada a existência de doença holandesa ou maldição dos recursos naturais no Brasil (a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio decorrente de rendas ricardianas originadas na exploração de recursos naturais amplos e baratos), sua neutralização requer que o país apresente equilíbrio ou superávit em conta corrente; (b) que a poupança externa não se soma à interna, mas em grande parte a substitui e induz o aumento do consumo em detrimento do investimento; (c) que ao abrir seu mercado interno ao investimento direto, o país estava oferecendo este ativo precioso aos investimentos diretos estrangeiros sem que, em troca, pudesse ocupar o mercado interno dos países ricos por falta das empresas multinacionais necessárias. O crescimento dos anos 1970 com elevados déficits em conta corrente financiados por endividamento externo resultou, nos anos 1980, na grande crise da dívida externa e na alta inflação inercial que paralisariam o desenvolvimento econômico brasileiro.

A grande crise dos anos 1980 apressou a derrota do regime militar. Entretanto, a transição democrática produziu uma euforia na sociedade brasileira que logo se transformou em populismo econômico generalizado. As novas esperanças se cristalizaram na estabilização dos preços alcançada pelo Plano Cruzado (1986), e foram seguidas de profunda decepção popular quando esse entrou em colapso no fim desse ano. O desastre não foi apenas econômico; foi também político, porque revelou os limites do Pacto Democrático-Popular de 1977. O Plano Cruzado, bem pensado em termos teóricos, foi realizado no quadro de irresponsabilidade fiscal e cambial reinante no país. Ignoraram-se as restrições

²¹ A explicação para a restrição externa era a de que os países ricos teriam uma baixa elasticidade-renda em relação aos bens primários exportados pelos países em desenvolvimento, enquanto que nestes haveria uma elevada elasticidade-renda em relação à importação de bens manufaturados.

econômicas impostas pelo câmbio valorizado, que levava a elevados déficits em conta corrente, e pelo orçamento público desequilibrado. Em 1987, assumo o Ministério da Fazenda em um quadro de crise total²². O populismo econômico era de tal monta que, ao decidir que era necessário promover o ajuste fiscal, quase fui expulso do PMDB²³. Contribuí para a reorganização mínima da economia, depreciei o câmbio, e defini o modelo de solução da crise da dívida externa que se transformaria, mais tarde, no Plano Brady²⁴. Mas o Plano Bresser não logrou controlar a inflação, e, no final daquele ano, sem apoio político para realizar o ajuste necessário e adotar um plano definitivo de neutralização da inércia inflacionária, pedi demissão. No final dos anos 1980 forma-se, afinal, o consenso sobre o imperativo da responsabilidade fiscal. E no início da década seguinte começa a abertura comercial. A indústria brasileira não era mais uma “indústria infante” e podia dispensar proteção alfandegária. Entretanto, a reforma ignorou que uma parte importante do que se imaginava ser proteção tarifária à indústria era, na verdade, neutralização da doença holandesa. Naquela época, porém, isto não estava claro nem para mim nem para ninguém.

Perda da ideia de nação

No período de grande crescimento da economia brasileira, entre 1930 e 1980, os liberais e mais tarde os neoliberais (no passado, também chamados “livre-cambistas”) estiveram fora do poder político. Só assumiram o poder por breves períodos, em 1945, em 1954, e em 1960. A rendição do Brasil ao Norte, em 1991, sob o comando de políticos e burocratas liberais ocorreu no segundo ministério do governo Collor. Forma-se, então, um novo pacto político dominante no Brasil – o Pacto Liberal-Dependente – que adota as reformas econômicas e as políticas macroeconômicas previstas pelo Consenso de Washington. Dessa maneira, o país voltou por um tempo à condição semicolonial que tivera antes de 1930. Como é possível explicar isto? Dado que a nação é um

²² Na semana em que assumi o ministério, Celso Furtado e Olavo Setubal, dois homens muito diferentes mas igualmente notáveis, disseram-me, separadamente, praticamente a mesma coisa: que eu era “um louco” ao assumir o Ministério da Fazenda na pior crise que o Brasil enfrentava desde 1930.

²³ Foi necessária a intervenção do presidente do PMDB, deputado Ulysses Guimarães, para que isso não acontecesse.

²⁴ O Plano Brady, de março de 1989, foi o plano do Secretário do Tesouro Nicholas Brady que equacionou a crise da dívida externa. Baseou-se em duas ideias que eu apresentei na reunião anual do FMI e do Banco Mundial, em setembro de 1987.

desafio e uma construção de cada dia, como é possível que um país abandone sua revolução nacional e capitalista, quando sabemos que ela é condição do desenvolvimento econômico? A perda da ideia de nação associada à teoria da dependência, a gravidade da crise da dívida externa e da alta inflação que se desencadeia em 1980, e a hegemonia ideológica neoliberal que se materializa nos anos 1990 podem explicar esse retrocesso.

Todos os povos que se desenvolveram passaram por uma revolução comercial e uma revolução industrial, e – entre as duas ou concomitantemente com a segunda – por uma revolução nacional ou formação do estado-nação. O nacionalismo foi a ideologia que cimentou a formação de cada estado-nação: foi o sentimento de solidariedade que transformou povos, geralmente dotados de razoável identidade étnica e principalmente cultural, em nações. Estas, através de um mercado interno seguro e beneficiando-se de um importante instrumento de ação coletiva (que é o estado), passaram a deliberadamente a competir no mercado ou na arena internacional, e a promover o seu desenvolvimento. Nos anos 1950 e 1960, Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Ignácio Rangel explicaram o desenvolvimento como um processo de revolução nacional que se expressava na transferência dos centros de decisão para dentro do país. Principalmente, Jaguaribe mostrava que essa revolução implicava num grande acordo de classes envolvendo os empresários, os trabalhadores e os técnicos do governo. O nacionalismo não tinha qualquer caráter étnico, nem religioso; era apenas econômico e motivo de orgulho para seus adeptos, porque significava a formulação de um grande projeto comum de desenvolvimento. Os adversários, naquele momento, eram a oligarquia agroexportadora que usava do liberalismo para evitar a neutralização da doença holandesa via imposto sobre exportações e o imperialismo dos países industriais.

Nos anos 1980 e 1990, porém, dado o desgaste do nacionalismo causado pelo regime militar, a gravidade da crise econômica interna e a força do “caminho único” neoliberal, a revolução nacional brasileira paralisou-se, e o Brasil ficou sem um conceito de nação. Os empresários com espírito nacional ficaram em minoria, enquanto os capitalistas rentistas, interessados em obter altas taxas de juro, e o setor financeiro que os serve aproveitavam-se da instabilidade macroeconômica do país para garantir a continuidade de uma política de juros internos elevados, câmbio sobreavaliado e forte dependência externa.

Nas economias modernas – no capitalismo do conhecimento ou dos profissionais – o poder do setor financeiro deriva, de um lado, de seu papel quase-público de criar moeda, e, de outro, de seu conhecimento de política macroeconômica, garantido pela contratação de um grande número de economistas para gerir suas próprias tesourarias e a riqueza de seus clientes. A política macroeconômica e o conhecimento da teoria das finanças tornaram-se assim estratégicos: têm mais poder aqueles que conhecem ou que aparentam conhecer melhor essa técnica social. No caso brasileiro, a crônica instabilidade macroeconômica acentuou esse poder.

É nesse sentido que a fragilidade da sociedade brasileira diante da pressão ideológica externa está relacionada com a alienação de seus intelectuais. Desde o golpe militar de 1964, amplos setores da elite intelectual de esquerda passaram a recusar qualquer aliança com os empresários, por estarem convencidos da impossibilidade de existir uma burguesia nacional em países dependentes. Fato esse que perdera importância já que o desenvolvimento econômico brasileiro estaria assegurado pelos investimentos das empresas multinacionais²⁵. Ao adotarem tal pressuposto, as esquerdas inviabilizavam o próprio conceito de nação. Só existe uma nação quando, apesar dos conflitos de classe, há uma solidariedade básica entre elas em relação à competição com as demais nações. No passado, essa solidariedade era essencial para ganhar a guerra, hoje, é necessária para poder crescer e competir na arena global. Enquanto as elites dos países ricos por saberem disso nunca deixaram de ser nacionalistas, a começar pelos Estados Unidos, as elites econômicas, políticas e intelectuais brasileiras ignoraram esse imperativo e, no início dos anos 1990, pelas três razões acima referidas, submeteram-se ao Norte²⁶.

A perda da ideia de nação ocorreu inicialmente entre os intelectuais brasileiros a partir da hegemonia da “teoria da dependência associada” nos anos 1970. Entre 1968 e 1973,

²⁵ Mais coerentes, mas utópicos, foram aqueles – os defensores da teoria da dependência radical, baseada na tese da super-exploração imperialista – que, a partir do mesmo pressuposto de “impossibilidade” de uma burguesia nacional, concluíram pela revolução socialista a ser realizada naquele momento.

²⁶ Durante os 30 anos neoliberais do capitalismo, na medida em que o lucro das empresas multinacionais deixa de ser realizado principalmente no próprio mercado interno, o nacionalismo das elites dos países ricos também passa a sofrer. Ao invés da coalizão elites-povo que, a despeito dos conflitos de classe, define a nação, começamos a ver em cada país central a busca por coalizões transnacionais, acordos com as elites econômicas dos outros países. A grande crise desses países a partir de 2008 está relacionada com esse fato, mas não cabe aqui discuti-lo.

no quadro de um regime militar nacionalista e repressivo, o Brasil vivencia o “milagre econômico” durante o qual as taxas de crescimento econômico foram em média de 10%. A reação dos intelectuais progressistas foi ver na política do regime militar a confirmação de que não podia haver no Brasil uma burguesia identificada com a nação. Mas, segundo essa visão, a ausência de burguesia nacional não impedia o desenvolvimento econômico, que agora seria “assegurado” pelas empresas multinacionais. Assim, abandonaram a interpretação nacional-desenvolvimentista e anti-imperialista do ISEB, da CEPAL e do Partido Comunista Brasileiro e, na prática, se subordinaram ao Norte. Ao invés de entenderem que a dependência tornava a burguesia nacional ambígua e contraditória, ora nacional, ora dependente, e que era legítimo firmarem um pacto político com ela, preferiram uma interpretação purista que conduzia os socialistas de volta às origens do seu pensamento baseado no internacionalismo e na luta de classes. Paradoxalmente, nos anos 1990, a maioria dos que nos anos 1970 haviam adotado as teses da dependência associada e rejeitado o nacionalismo abandonou o socialismo que partilhava na juventude.

Não obstante esse retrocesso ocorrido entre 1964 e meados dos anos 1970, a partir do Pacto Democrático-Popular de 1977, o nacionalismo voltou a ser uma ideologia a caracterizar a sociedade brasileira no quadro da luta pela democracia. Entretanto, esse pacto democrático, popular e social durou apenas dez anos. A burguesia nacional, que segundo a teoria da dependência não existiria, se associou às forças populares e democráticas na luta pela democracia e pela diminuição da desigualdade social. Entretanto, o fracasso do governo democrático que se instala em 1985 em lograr estabilizar a economia devido às políticas econômicas que então adota, além de desmoralizar o pacto de 1977, enfraqueceu também as ideias nacionalistas e desenvolvimentistas que passaram a ser confundidas com o populismo. Temos então, após o fracasso do Plano Cruzado, ou, mais amplamente, o fracasso do Pacto Democrático Popular de 1977 em resolver a grande crise da dívida externa e da alta inflação, um momento de vácuo político – um momento em que a coalizão de classes deixa de ter vigência e a nova coalizão ainda não se definiu. Em consequência, nas eleições de 1989, os candidatos democráticos, que haviam participado e liderado o Pacto Democrático-Popular de 1977, são derrotados por um jovem

político oportunista. Ao mesmo tempo, a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o colapso da União Soviética, em 1991, consolidam a hegemonia neoliberal. Por todas essas razões, somadas à ambiguidade nacional-dependente das elites brasileiras, não foi surpreendente que a partir do governo Fernando Collor de Mello o Brasil tenha abandonado a ideia de nação e se submetido ao Consenso de Washington.

Identidade cultural e identidade nacional

Diante do neoliberalismo e da nova hegemonia americana, os países em desenvolvimento reagiram de forma diferente. Enquanto os países asiáticos foram relativamente influenciados por eles – mas o suficiente para que quatro deles (Tailândia, Coreia do Sul, Indonésia e Malásia) sofressem a crise financeira de 1997 – os países da América Latina renderam-se mais às novas ideias. Em relação ao Brasil, que geralmente é conhecido por ser um país com forte identidade cultural, essa subordinação pode parecer surpreendente. Não será, porém, se compreendermos que forte identidade cultural não significa necessariamente clara identidade política nacional, nem mesmo autoestima. O caso do México, que sempre teve uma identidade cultural e um sentimento nacional fortes, é significativo. Desde que entrou para a Zona de Livre Comércio Norte-Americana, o México perdeu sua independência e sua ideia de nação, embora conservasse a identidade cultural.

A identidade cultural brasileira se expressa na língua comum, na raça mestiça, nos imigrantes integrados, na maravilhosa arte plumária dos índios, na grande arte barroca, na música popular e clássica, nas comidas típicas, no carnaval, na exuberância tropical. Tudo isso torna os brasileiros conscientes de quem são e orgulhosos de si mesmos. Já em países muito mais desenvolvidos economicamente, como o Canadá, por exemplo, essa identidade cultural é mais esgarçada. Em compensação, porém, esse país tem uma clara consciência de nação, tem uma forte identidade política nacional, dado que ninguém tem dúvidas que é dever do seu governo defender o trabalho, o capital e o conhecimento nacionais. Já nós, brasileiros, estamos divididos, inferiorizados, perdemos o conceito de interesse nacional. Existe, portanto, a possibilidade de um país ter forte identidade cultural, mas fraca identidade política nacional. Esse é o caso do Brasil. Ou uma fraca

identidade cultural, mas uma forte identidade nacional, como o Canadá. Ou ainda, forte identidade cultural e nacional, como ocorre nos Estados Unidos ou na China. A identidade cultural está entranhada na sociedade, enquanto que a identidade nacional é política – está relacionada com a capacidade de as elites e o povo terem um conceito de nação.

Entre a identidade cultural e a identidade política nacional localiza-se a autoestima. Os brasileiros são orgulhosos de suas peculiaridades culturais, mas sua autoestima é baixa. Isto fica explícito quando a identidade cultural é pensada como exótica, como o fazem os países ricos em relação a nós, e, assim, os brasileiros aceitam a depreciação associada ao exotismo. E dessa forma, voltamos ao complexo de inferioridade de que já falava Oliveira Vianna (1920, 1923). E voltamos à situação em que nossa cultura, quando não é popular, é transplantada, mimética, copiada sem crítica, como já assinalavam Guerreiro Ramos (1955, 1960) e Roland Corbisier (1958) no ISEB, nos anos 1950.

Com a industrialização e o enorme desenvolvimento ocorrido entre 1930 e 1980, poder-se-ia pensar que esse problema perdeu força, mas, diante da brutal ofensiva do *soft power* universitário americano, não foi isto que aconteceu. Os intelectuais brasileiros, principalmente os economistas, subordinaram-se gravemente ao pensamento e aos valores professados pelo mainstream neoclássico anglo-saxão. Basta observar que, em seus congressos anuais, quem domina são os convidados estrangeiros. Do mesmo modo, ao se atribuir pontos a pesquisadores brasileiros por artigos publicados em revistas de economia, sociologia ou ciência política, se considera mais do que o dobro de pontos a artigos publicados em revistas estrangeiras. Dessa forma, os padrões de excelência acadêmica dos trabalhos que os cientistas sociais escrevem sobre o Brasil são definidos no exterior.

A identidade nacional está relacionada com o nacionalismo, mas não se confunde com ele. É também um fenômeno cultural, já que depende do êxito da nação em transformar em realidade os objetivos de desenvolvimento econômico e político – em assegurar maiores graus de bem-estar, liberdade e justiça. A nação é “uma alma, um princípio espiritual” e é “um plebiscito de todos os dias”, disse Ernest Renan (1882) no século XIX. É a sociedade organizada politicamente com vistas à autonomia nacional e o desenvolvimento econômico. No limite, é a construção coletiva e sempre inacabada do estado-nação a partir de uma visão de identidade nacional. Se a nação está realmente sendo construída,

a autoestima do seu povo será alta. A autoestima dos brasileiros está baixa há muito tempo. O Brasil teve um projeto de nação entre 1930 e 1980 porque, então, foi possível aos brasileiros, apesar de suas divisões, estabelecer um grande acordo político reunindo os empresários e a burocracia pública. Reconhecidos os conflitos, a existência de uma solidariedade básica entre as classes é a condição da existência de uma nação. Este acordo foi mais forte entre 1930 e 1964 porque incluía também os trabalhadores urbanos. O regime militar representou retrocesso nesse acordo, na medida em que excluiu os trabalhadores do pacto político e acentuou o conflito social. Como resposta a isso, uma parte expressiva da esquerda brasileira aceitou uma ideia de dependência que negava a possibilidade de uma classe empresarial nacional – o que inviabilizava a própria ideia de nação. Mas o colonialismo dependente só tomou conta do Brasil quando a crise dos anos 1980 abriu as defesas brasileiras. O discurso globalista, pós-crise da dívida externa, segundo o qual os países em desenvolvimento não tinham mais recursos, devendo competir para obter poupança externa, invadiu o país, e alienou as elites empresariais, governamentais e intelectuais.

Diante das baixas taxas de crescimento que prevaleceram entre 1980 e 2004, do desemprego, da falta de perspectivas, da emigração, a autoestima dos brasileiros, que já era baixa, entrou em queda livre. A identidade cultural negativa – do Brasil-Macunaíma, do Brasil do jeitinho – voltou a se impor sobre o Brasil afirmativo, sobre o Brasil indignado, mas otimista de Gonçalves Dias e Castro Alves, de Monteiro Lobato e Darcy Ribeiro. Desde meados dos anos 2000, porém, na medida em que o desenvolvimento econômico se acelerou, o país adotou uma política nacionalista tanto no nível interno quanto no externo, ganhando uma projeção maior no plano internacional, fazendo com que a autoestima voltasse a melhorar.

O Pacto Liberal-Dependente de 1991

Entre 1980 e 2004 a economia brasileira enfrentou uma crise sem precedentes na em sua história de país independente, com a renda per capita crescendo menos de um por cento ao ano. Em consequência, a economia foi incapaz de absorver o crescimento da população e a taxa de desemprego aumentou. Não houve desenvolvimento econômico nesse período, mas sociedade

e governos desorientados e paralisados por falta de projeto, incapazes de enfrentar e reverter os dois grandes males que o Brasil enfrenta: a grande pobreza existente e a desigualdade econômica. Conforme demonstramos anteriormente, se, num primeiro momento, foi uma crise da dívida externa e da alta inflação inercial, a partir do início dos anos 1990 tornou-se também uma crise causada pela perda da ideia de nação.

Essa crise não foi superada pelo Plano Real – um competente plano heterodoxo de estabilização de preços que neutralizou a inércia inflacionária em 1994. O Plano Real usou uma moeda-índice, a URV, para neutralizar a alta inflação inercial que assolava o Brasil desde 1980. Haviam sido necessários 14 anos para afinal se conseguir esse resultado, porque o consenso demorou a formar-se quanto à prioridade da inflação sobre qualquer outro problema; também porque não havia coragem para fazer o ajuste fiscal necessário; e, principalmente, porque os economistas do país reproduziam teorias externas, não conseguindo perceber que o principal problema estava na inércia inflacionária e não na redução da demanda agregada.

O Plano Real foi realizado no governo Itamar Franco, com a perspectiva de reverter a nova hegemonia política que se estabelecera no Brasil depois do fracasso do Plano Collor (1990) e a constituição do Pacto Liberal-Dependente de 1991. Este pacto político reunia agora quase toda a burguesia, e era dominado pelos interesses dos rentistas, dos financistas, e dos exportadores de commodities. Neste pacto, além de estarem ausentes os trabalhadores, estavam também excluídos, pela primeira vez desde 1930, os empresários industriais. O governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, começou em janeiro de 1995. Não obstante o novo presidente, enquanto fora Ministro da Fazenda, tivesse adotado uma estratégia heterodoxa de neutralização da inércia inflacionária, o novo governo submeteu-se à nova ordem internacional, e adotou a ortodoxia neoclássica e neoliberal de reformas institucionais e de gestão macroeconômica.

A estratégia de crescimento adotada pelo país a partir de 1995 foi exatamente a do crescimento com poupança externa. Não cabe aqui discutir como essa estratégia foi concebida no Norte, a partir do pressuposto aparentemente óbvio de que os países ricos em capital deveriam transferir para os países pobres esses recursos. Para obter a poupança externa, segundo essa perspectiva, algo “essencial para o desenvolvimento”, as autoridades de cada país deveriam alcançar “credibilidade”

junto a Washington e Nova York. E, para isto, seria preciso que se imbuíssem do espírito do *confidence building*, se sujeitando sem crítica às políticas recomendadas do exterior.

Em meados dos anos 1990, já no quadro do governo Bill Clinton, as agências governamentais e multilaterais em Washington e os agentes do sistema financeiro internacional em Nova York (as duas fontes da ortodoxia convencional) propunham aos países emergentes uma nova “estratégia de desenvolvimento”: crescer com poupança externa e abertura da conta capital. Esta estratégia ignorava ou rejeitava o papel decisivo de uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial para o desenvolvimento, ou seja, de uma taxa de câmbio que tornasse competitivas internacionalmente as empresas que usassem a melhor tecnologia disponível. Também ignorava o problema da doença holandesa que torna essas empresas não-competitivas. E baseava-se na existência de uma “restrição externa” que poderia ser superada pelo recurso à “poupança externa”, ou seja, com déficits em conta corrente e endividamento externo²⁷.

A quase-estagnação da economia brasileira que, nos anos 1980, fora provocada pela crise da dívida externa e da alta inflação, a partir de 1991 passa a ser causada principalmente pela taxa de câmbio sobreapreciada, consequência da abertura comercial e financeira do início dos anos 1990. A eliminação do imposto disfarçado sobre as exportações de commodities através do qual a economia brasileira, desde 1930, neutralizava a doença holandesa, significou, na prática, uma apreciação cambial de cerca de 25%, enquanto que a redução das tarifas de 45% em média para 15% resultou em uma apreciação adicional de mais 30%. Somadas as duas apreciações, tínhamos uma sobreapreciação de cerca de 60%, que será o fato novo e a causa principal do processo de desindustrialização do país.

A tese de que no Brasil existia uma “restrição externa” ao crescimento justificava o recurso à poupança externa, ou seja, a déficits em conta corrente financiados por investimentos diretos ou por empréstimos. Essa é a forma através da qual os países ricos exercem hoje seu imperialismo sobre os países em desenvolvimento e garantem para si os mercados desses países. Um imperialismo disfarçado que se expressa em “bons

²⁷ Minha discussão mais completa da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e, portanto, a fundamentação teórica do que afirmo nos próximos parágrafos estão em Bresser-Pereira (2010a). Também no meu site www.bresserpereira.org.br, há trabalhos posteriores que avançam um pouco mais a explicação dos modelos que constituem esse sistema teórico.

conselhos", como os de liberalizar suas contas financeiras e de aceitar os aportes de capitais do exterior de forma indiscriminada. Entre as recomendações que o Brasil recebia do Norte apenas a do ajuste fiscal era razoável – na verdade, necessária. No plano das relações externas, abrir a conta capital para crescer com poupança externa significava perder o controle sobre a taxa de câmbio. Não implicava apenas em tornar a taxa de câmbio altamente instável, dada a volatilidade dos fluxos financeiros internacionais, mas, adicionalmente, permitir que os influxos de capital valorizassem cronicamente essa taxa em adição à apreciação causada pela suspensão da neutralização da doença holandesa ocorrida em 1991.

Políticas econômicas antinacionais

A alienação das elites do país é, naturalmente, a contrapartida da hegemonia e da pressão ideológica e econômica dos Estados Unidos e dos demais países ricos. Esses têm em comum mão-de-obra cara, e, por isso, veem os países de renda média como seus concorrentes diretos. Ou seja, os países ricos estão interessados em realizar lucros nos países em desenvolvimento, seja exportando bens de maior valor adicionado per capita do que os que importam, seja realizando financiamento que apenas sobreapreciam sua taxa de câmbio e aumentam o consumo interno ao invés de aumentar o investimento, seja ocupando seu mercado interno por investimentos diretos de suas empresas multinacionais sem que tenham que oferecer, em reciprocidade, seu próprio mercado para as empresas multinacionais dos países menos ricos (que não as têm, ou apenas começam a tê-las). Interessa ao Norte a ampla abertura comercial e financeira, além de uma taxa de câmbio sobreapreciada nesses países – taxa essa que se transforma em obstáculo à industrialização, podendo levar em algumas situações, como no Brasil a partir de 1991, a processos de desindustrialização.

Neste quadro de interesses, a tese da tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio é ignorada ou então rejeitada pelos economistas dos países ricos. A doença holandesa não pode ser negada no caso dos países exportadores de petróleo, mas no caso do Brasil, onde a sobreapreciação causada por ela é menos grave, é vivamente negada. Embora seja fundamental para o desenvolvimento que a taxa de câmbio seja competitiva,

situando-se no nível do equilíbrio industrial, os brasileiros são persuadidos a ignorar a existência da doença holandesa originada nas commodities que exporta. Além disso, ao aceitar o complexo “restrição externa-poupança externa” – a crença de que haveria uma falta estrutural de divisas fortes que poderia ser contornada por empréstimos externos ou por investimentos diretos –, o Brasil permite a entrada sem restrições de capitais no país. Ora, a poupança externa geralmente não se adiciona à poupança interna e ao investimento total, mas causa apreciação da moeda local, aumento artificial dos salários e do consumo. Ocorre, assim, uma elevada taxa de substituição da poupança interna pela externa²⁸.

Até hoje os brasileiros acreditam na tese segundo a qual o desenvolvimento econômico é resultado de uma competição entre os países em desenvolvimento para atrair investimentos diretos. Dessa forma a ortodoxia neoliberal fez a sociedade brasileira acreditar na tese absurda, mas aparentemente verdadeira, segundo a qual os países em desenvolvimento devem competir entre si para receber esses investimentos diretos, e, portanto, devem fazer todas as concessões às empresas multinacionais para obter seus capitais e poder crescer. Na verdade, ao abrir seus mercados internos a tais empresas, sem que seus países de origem façam o mesmo com as empresas brasileiras, o Brasil franqueia seu mercado aos países ricos com pouca ou nenhuma contrapartida. No limite, o capital dessas empresas não nos interessa, pois sua entrada no país apenas aprecia o câmbio e promove a substituição da poupança interna pela externa; já sua tecnologia, sim, nos interessa, mas esta fica em grande parte na metrópole. A alienação nacional expressa na abertura indiscriminada ao capital externo tem sua expressão maior na permissão que empresas estrangeiras recebam rendas da operação de serviços públicos monopolistas como os de energia elétrica, telefonia fixa e operação de estradas de rodagem²⁹.

Ao aceitar a tese da restrição externa e ao adotar a política de crescimento com poupança externa, a sociedade brasileira reafirma as condições ideológicas para a dominação externa. Se o Brasil “precisa” de crédito externo para se desenvolver, e, por isso, se a situação de alto endividamento externo é inerente aos

²⁸ A poupança externa é, por definição, igual ao déficit em conta corrente, o qual é financiado por entradas de capitais: por financiamento externo e por investimento direto.

²⁹ Nos anos 1990, percebendo essa oportunidade em boa parte da América Latina, o governo espanhol não hesitou em subsidiar suas empresas para que elas capturassem essas rendas seguras.

países em desenvolvimento, isto significa que deve fazer tudo para garantir seu crédito e sua credibilidade junto aos credores externos, e, portanto, que deve se dedicar à prática do *confidence building*. Nesse processo, o Norte faz recomendações e exerce pressões para que os países em desenvolvimento adotem políticas e façam reformas institucionais que eles próprios não adotaram quando estavam em estágio correspondente de desenvolvimento³⁰. Entre as recomendações vindas do Norte, a estratégia de crescimento com poupança externa é a forma por excelência de manter os países de desenvolvimento médio subordinados e com poucas possibilidades de fazerem real competição. É uma estratégia que, no seu processo de desenvolvimento, os países hoje ricos só adotaram em momentos muitos especiais, mas que é recomendada como de validade universal e geral para os países hoje em desenvolvimento. A imposição, pelo FMI, à Argentina de uma completa privatização do sistema previdenciário foi um exemplo do que estou afirmando. Nenhum país rico fez tamanha violência: privatizar a previdência básica. Outro exemplo é o da desnacionalização dos bancos de varejo: nenhum dos grandes países ricos permite que isto ocorra e, no entanto, aqui no Brasil o processo vai de vento em popa, sem nenhuma resistência de nossas elites e de nosso governo. Outro caso dramático de exportação de ideologia é aquele que condena as políticas industriais. Em nome do livre-comércio, os países ricos criticam veementemente essas políticas, enquanto as praticam sem a menor cerimônia. A condenação, porém, faz efeito ao manter muitos dos países periféricos imobilizados internamente. Um último exemplo dessa alienação das elites brasileiras, neste caso particularmente das empresariais, pode ser encontrado na aceitação da tese da “escola da escolha pública”, segundo a qual o grande problema brasileiro estaria na burocracia pública brasileira, no estado, nos seus servidores e nos seus políticos.

A alienação não é apenas das elites econômicas e políticas; é também das elites intelectuais, que adotam de modo acrítico teorias e orientações políticas vindas do exterior que, ainda que não se apliquem à realidade brasileira, estão legitimadas *a priori* pela “superioridade” da cultura estrangeira.

³⁰ Sobre esse tema ver Ha-Joon Chang (2002) e Erik Reinert (2007).

Um novo desenvolvimentismo?

O momento em que o Brasil perdeu sua autonomia nacional, no governo Collor, coincidiu com o colapso da União Soviética, e a hegemonia dos Estados Unidos e das ideias neoliberais. Entretanto, desde o início dos anos 2000, começou a ficar evidente para todos o fracasso das políticas neoliberais, primeiro, nos países em desenvolvimento, e depois, no centro da economia mundial, e o quadro ideológico começou a mudar. Em certos casos reformas como a privatização de empresas não monopolistas e políticas econômicas como a restauração das finanças públicas eram necessárias ou recomendáveis, mas elas foram acompanhadas por políticas equivocadas como a abertura financeira, liberalização e desregulamentação indiscriminadas, a política de crescimento com déficits em conta corrente financiados por endividamento externo, a política de altos juros e de apreciação cambial para controlar a inflação, e não se preocuparam em neutralizar a doença holandesa e a tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio. Em consequência, causaram baixo desenvolvimento e reprimarização ou desindustrialização da economia. E, por isso, passamos a ver, com frequência cada vez maior, membros das elites brasileiras se darem conta que, de um lado, um estado-nação forte e autônomo continuava importante no quadro da competição mundial que é a globalização, e, de outro, que as reformas ou políticas ortodoxas não promoviam nem o crescimento nem a estabilidade financeira do país; garantiam apenas baixa inflação. Abria-se, assim, espaço para se pensar numa estratégia nacional de desenvolvimento – num novo desenvolvimentismo.

Em toda a América Latina, desde 1999, começaram a ocorrer eleições de líderes políticos nacionalistas. No Brasil isto ocorreu com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. O governo Lula (2002-2010) deixou confusas as elites conservadoras, decepcionou a esquerda mais radical, foi saudado como uma volta à ideia de nação pelos nacionalistas de centro-esquerda, e maravilhou a grande massa de trabalhadores pobres. Entretanto, os três primeiros anos do governo Lula foram marcados por crise econômica e por crise política. Esta – a crise do “Mensalão” – quase custou ao presidente seu cargo. Mas Lula revelou então sua grande força pessoal e sua liderança política, voltou-se para o povo em busca de apoio, e acabou se reelegendo com grande maioria em 2006. Terminou seu segundo governo, em 2010, com

índices de popularidade jamais vistos anteriormente, e logrou a eleição de Dilma Rousseff para sucedê-lo na Presidência da República.

Lula assumiu a presidência em janeiro de 2003, quando a crise de balanço de pagamentos de 2002 estava em seu auge, com o crédito externo bloqueado pelos credores. Enquanto era um partido de esquerda que criticava a socialdemocracia e se pretendia revolucionário, o PT havia proposto políticas econômicas radicais senão irresponsáveis em relação à política fiscal e ao pagamento da dívida externa. Sabendo que essa havia sido uma das causas de sua derrota eleitoral em 1998, ele mudou o tom e o conteúdo de suas propostas em um documento de sua campanha eleitoral de 2002, a Carta aos Brasileiros. Isto, porém, não impediu que o mercado financeiro desconfiasse do candidato do Partido dos Trabalhadores. A esta desconfiança somou-se a equivocada política de juros que o Banco Central havia adotado em 2001 de elevação da taxa básica de juros para impedir a depreciação do real e assim controlar a inflação. O aumento da taxa de juros levou ao aumento do déficit em conta corrente, o que fragilizou o já frágil crédito do país. O resultado dessa política econômica pró-cíclica e da desconfiança em relação ao novo governo foi a crise de balanço de pagamentos do final de 2002, quando os credores internacionais suspenderam novamente a rolagem da dívida externa brasileira, como já haviam feito em 1998, causando novamente violenta depreciação do real.

Durante os dois primeiros anos do novo governo do PT a economia brasileira viveu um período de ajustamento de suas contas externas maior do que aquele que seria realmente necessário. Diante da crise e da desconfiança pela qual Lula era em parte responsável, o novo presidente decidiu não arriscar. O essencial para ele era recuperar a confiança dos mercados financeiros e, com esse objetivo, fez tudo o que esse mercado pedia: elevou a taxa de juros e aprofundou o ajuste fiscal, embora a taxa de juros real já fosse muito alta e o ajuste já viesse sendo feito desde 1999. A recessão de 2003 foi o reflexo dessa política. É verdade que houve também queda da inflação, mas esta deveu-se menos à recessão e mais à apreciação cambial e ao fato de que a bolha inflacionária causada pela desvalorização de 2002 cedera. Diante dessa política macroeconômica equivocada, a oposição de centro-direita, agora representada pelo PSDB, associada às elites rentistas e financeiras e aos economistas ortodoxos, concluiu que

“nada” mudara no novo governo em relação ao anterior, tendo, assim, ficado “demonstrado” o acerto das políticas ortodoxas que haviam sido praticadas desde 1991.

É um equívoco, porém, dizer que nada mudou. A mudança começou a partir do terceiro ano do governo Lula, e se manifestou no apoio à empresa nacional através do BNDES, em uma política distributiva baseada principalmente no aumento do salário mínimo e na expansão da Bolsa Família. Não houve avanço em relação à taxa de câmbio, que continuou sobreapreciada, mas a política distributiva criou mercado para a indústria brasileira, compensando, assim, a perda que ela sofria pela continua apreciação do real. Por outro lado, houve baixa da taxa de juros, em parte devido à crise financeira global de 2008 que levou a uma baixa de juros em todos os países, em parte pela pressão informal do presidente e de setores cada vez mais amplos da sociedade brasileira contra a absurda taxa de juros real praticada pelo Banco Central. Embora os intelectuais orgânicos do neoliberalismo dissessem que cerca de 9% seria a taxa “natural” de juros do Brasil, abaixo da qual a inflação aumentaria, a taxa de juros real chegou a 5% do PIB no final do governo sem que houvesse descontrole inflacionário.

Conclusão

Dadas as mudanças na política econômica é legítimo se falar em um novo pacto político desenvolvimentista no Brasil? Um estado nos países em desenvolvimento só deixa de ser semicolonial e se torna desenvolvimentista quando o país apresenta taxas de crescimento elevadas que garantem o que se objetiva. Nos anos 1980 a economia brasileira estagnou, e entre 1990 e 2005, cresceu a taxas per capita em torno de 2%. Estas taxas não asseguram o *catching up* e não configuram um estado desenvolvimentista. Entre 2006 e 2010 cresceu a uma taxa próxima de 4% ao ano, o que já poderia levar o estado brasileiro a merecer esse adjetivo; mas em 2011 cresceu menos 2,7% e em 2012 essa taxa não deverá ser muito diferente. Na verdade, mesmo um crescimento de 4% ao ano não é sustentável com o nível das taxas de juros e de câmbio que prevalecem há muito na economia brasileira. Essa taxa de crescimento foi possível, apesar do câmbio baixo e dos juros altos, porque, a partir de 2004, os preços das commodities exportadas pelo Brasil aumentaram muito, e porque a política distributivista

de Lula compensou, com a expansão do mercado interno, a perda do mercado externo pelas empresas industriais. Mas esse tipo de compensação é necessariamente temporário. Logo, como começou a ocorrer já em 2010, o câmbio sobreapreciado, além de impedir as exportações de manufaturados, estimula as importações e estas roubam o mercado interno das empresas nacionais. Os preços das commodities, por sua vez, deixaram de subir. Não é surpreendente, portanto, que o país volte a crescer a taxas insuficientes, substancialmente menores do que as dos países asiáticos dinâmicos, inclusive os outros três BRICs: China, Índia e Rússia.

O discurso do ex-presidente Lula da Silva, assim como o da presidente Dilma Roussef, tem sido antes distributivista do que nacionalista. O PT nunca aceitou as ideias neoliberais, mas foi também atingido pelo antinacionalismo da teoria da dependência associada. Ainda que tenha incorporado intelectuais desenvolvimentistas, foi e é um partido que se originou do ciclo “Democracia e Justiça Social”. Mas parece já ter percebido que também esse ciclo está se esgotando, e que o desenvolvimento econômico, no quadro mais amplo do desenvolvimento sustentável, é prioritário.

O desenvolvimento do Brasil estará sempre condicionado a sua política econômica, mas o essencial é saber se ele conta ou não com um pacto político que lhe permita definir uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição internacional. Em que situação estão hoje, em 2012, a sociedade brasileira e suas elites? A elite prossegue sendo alienada, ou vislumbra-se o renascimento do nacionalismo e de um novo desenvolvimentismo? O governo Lula e agora o governo Dilma estão contribuindo para que a segunda alternativa ganhe força, e para a formação de um novo pacto político que poderá ser chamado Pacto Popular-Democrático de 2005. A criação, já em 2003, do Conselho Nacional de Desenvolvimento, reunindo elites empresariais, sindicais e associativas, revelou essa vontade de reconstituir um pacto político nacional. A determinação dos dois presidentes de se associarem com a burguesia industrial e com os trabalhadores foi sempre clara. Embora a penetração do Partido dos Trabalhadores na intelectualidade brasileira de esquerda tenha sido abalada pela ortodoxia dos primeiros anos de governo, ela é ainda significativa. Conforme assinalou André Singer (2009), as concessões que o governo fez aos setores conservadores fizeram com que perdesse

parte do apoio da esquerda, mas, em compensação, o presidente ganhou o apoio da massa dos eleitores pobres brasileiros de uma maneira que parece durável, configurando-se assim o fenômeno do “lulismo. Eli Diniz e Renato Boschi (2010, p.8-9) conduziram pesquisa sobre as percepções da elite burocrática federal na área econômica, e verificaram que uma parte substancial dos entrevistados viu mudança significativa no governo Lula; alguns, desde o primeiro, outros, a partir do segundo mandato, “quando se verifica a ampliação, no interior do governo, do espaço ocupado pelo grupo desenvolvimentista”.

Presidentes e governos são importantes para que voltemos a ter um novo pacto nacional e popular, mas o fundamental é o movimento da própria sociedade. Ora, ao nível da sociedade civil ou da nação, também vemos os atores sociais se movimentarem na direção de um estado desenvolvimentista. Para isto, a associação fundamental é a dos empresários industriais com os trabalhadores organizados. Há algum tempo já não se pode mais falar em “luta de classes” para caracterizar a forma pela qual se relacionam. Em maio de 2011, a Fiesp, a CUT, a Força Sindical e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo organizaram o Seminário “Brasil do Diálogo, da Produção e do Emprego” que reuniu mais de mil empresários em um grande centro de convenções na Moóca. Em outubro desse ano as Centrais Sindicais e a FIESP lançaram o manifesto “Por um Brasil com menos juros, maior produção e mais emprego”.

Existem, portanto, sinais de que um novo pacto democrático e popular está se formando unindo empresários, tecnoburocratas públicos e trabalhadores. E, a se confirmar essa previsão, que se caminha para um novo ciclo da sociedade e do estado – um ciclo desenvolvimentista social e ambientalista – que se constitua em uma síntese entre o ciclo “Nação e Desenvolvimento” e o ciclo “Democracia e Justiça Social”.

A nação só se deixa convencer quando as novas ideias que os intelectuais e os políticos apresentam fazem sentido para ela. Para que a sociedade brasileira e seus partidos políticos de centro-esquerda se engajem em um pacto nacional e popular eles precisam de um discurso político que faça sentido. O novo desenvolvimentismo é uma resposta a essa demanda. É uma proposta de desenvolvimento sustentável com estabilidade: sustentável no plano econômico, social e ambiental. Está baseado na estratégia nacional de desenvolvimento que o Brasil utilizou

com êxito entre 1930 e 1980, o nacional-desenvolvimentismo, e na experiência, após os anos 1980, dos países asiáticos dinâmicos. E em uma teoria econômica nova que está surgindo – a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. O novo desenvolvimentismo é uma estratégia nacional que supõe um acordo e um relativo consenso unindo empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais. Tal consenso nacionalista e democrático terá que ver a globalização não como uma benesse, nem como uma maldição, mas como um sistema de intensa competição entre estados nacionais através de suas empresas. Terá que entender que nessa competição é fundamental fortalecer o estado, e dar condições às empresas nacionais de serem competitivas. Terá que dar-se conta que o desenvolvimento nacional é o principal objetivo dos países ricos, e terá que ser também o do Brasil. Que esse desenvolvimento é impedido, no plano da política econômica, por uma taxa de juros alta e por uma taxa de câmbio cronicamente sobreapreciada; no plano da repartição da renda, por um alto grau de desigualdade que serve de caldo de cultura para o populismo; e no plano político, pela falta de um conceito mais forte de nação e de um projeto nacional de desenvolvimento. Sobre esses pontos, um consenso será possível no quadro da democracia brasileira. Para isto, porém, devemos estar decididos a chegar a um acordo nacional, entender a lógica do sistema econômico e político global, e nos dispor a nele competir não apenas com *commodities*, mas com bens manufaturados e serviços com alto valor adicionado per capita. O Brasil é uma sociedade nacional-dependente, mas pode ser menos dependente e mais nacional e mais desenvolvida.

Na construção do discurso necessário, na definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento, teremos, naturalmente, como critérios os objetivos políticos fundamentais que orientam as sociedades contemporâneas: a ordem, a liberdade, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção da natureza. Esses cinco objetivos são universais, mas realizam-se, em primeiro lugar e principalmente, no âmbito de cada nação. São objetivos nacionais, portanto. É nesse nível que os cidadãos podem agir de forma efetiva, dispondo para isto do instrumento de ação coletiva por excelência do mundo moderno que é o estado. A sociedade brasileira, hoje, está em busca de uma síntese entre os dois últimos ciclos da sociedade e do estado, ao mesmo tempo

em que procura resolver sua profunda ambiguidade em relação à ideia de nação.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The three cycles of State and the society. *Perspectivas*, São Paulo, v.41, p.13-51, jan./jun. 2012.

■ **ABSTRACT:** *The history of independent Brazil may be divided in three political cycles, and, since 1930, we can distinguish five political pacts or class coalitions. Since 1930 these pacts have been nationalist. Only in the 1990s the Brazilian elites surrendered to the neoliberal hegemony. Yet, since the mid 2000s, they are recovering their idea of nation. In fact, the main claim of the essay is that Brazilian elites and the Brazilian society are “national-dependent”, i.e., they are ambiguous and contradictory, requiring an oxymoron to define them. The elite is dependent because it often sees itself as “European” and its people as inferior. But Brazil’s domestic market is big enough and the Brazilian state capable enough to persuade elites to be national. Today, it searches for a synthesis between the two last political cycles: between the nation and economic development and the democracy and social justice cycles.*

■ **KEYWORDS:** *Capitalism revolution. Nationalism. Dependency. Interpretations.*

Referências

BARBOSA LIMA SOBRINHO, A. *Japão: o capital se faz em casa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

_____. *Estudos nacionalistas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

BOURDIEU, P. Course du 18 janvier 1990. In: _____. *Sur l’État: cours au Collège de France 1989-1991*. Paris: Seuil, 1990. p.13-44.

BRESSER-PEREIRA, L. C. As três interpretações da dependência. *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais (UNESP)*, São Paulo, v.38, p.17-48, 2010b.

_____. Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira. *Visão*, 21 de novembro 1970. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 12 de jul. 2012.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. *Globalização e competição*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2010a.

_____. *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo: Brasiliense, 1978.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1969.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem*. Brasília: UnB, 1980.

CHANG, H-J. *Chutando a escada*. São Paulo: UNESP, 2002.

CORBISIER, R. *Formação e problema da cultura brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1955.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Uma nova estratégia de desenvolvimento. 8º. FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010, São Paulo, *Anais ...* São Paulo: 2010.

EVANS, P. *Dependent development: the alliance of multinational, local and state capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

FRANK, A. G. Desenvolvimento do subdesenvolvimento. In: PEREIRA, L. (Org.). *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. New York: Praeger, 1962.

GUERREIRO RAMOS, A. A problemática da realidade brasileira. In: _____ . et al. *Introdução aos problemas brasileiros*. Rio de Janeiro: ISEB, 1955.

_____. *O problema nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1960.

LAVALLE, A. G. *Vida pública e identidade nacional*. São Paulo: Globo, 2004.

MORAIS, W. *Jagunços e heróis*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia/Assembleia Legislativa da Bahia, 1963.

O'DONNELL, G. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of

International Studies of the University of California, Berkeley, 1973. (Modernization Series n.9).

OLIVEIRA VIANNA, F. J. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1923.

_____. *Populações meridionais do Brasil*. v.1. Belo Horizonte: Itatiaia, 1920.

OSZLAK, O. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1997.

PRADO JR., C. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

REINERT, E. S. *How rich countries got rich ... and why poor countries stay poor*. New York: Carroll & Craf, 2007.

RENAN, E. *Qu'est-ce qu'une Nation?* Paris: Pocket/Agora, 1882.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. *Novos Estudos CEBRAP*, n.85, p.83-104, 2009.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: _____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. Mas allá del estancamiento, una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente de Brasil. *Trimestre Económico*, v.33, n.152, 1971.

TOLEDO, C. N. (Org.). *Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.