

## BRASIL, SOCIEDADE NACIONAL-DEPENDENTE\*

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

### RESUMO

A história do Brasil desde a independência pode ser dividida em três grandes ciclos políticos, e, desde 1930, é possível distinguir cinco pactos políticos ou coalizões de classe. Desde 1930 esses pactos são nacionalistas. Apenas nos anos 1990 as elites brasileiras se renderam à hegemonia neoliberal. No entanto, desde meados dos anos 2000 estão recuperando sua ideia de nação. A principal tese deste artigo é que as elites e a sociedade brasileiras são “nacionais-dependentes”, isto é, são ambíguas e contraditórias, cuja definição exige um oxímoro. Hoje, procuram uma síntese entre os dois últimos ciclos políticos — entre justiça social e desenvolvimento econômico no quadro de um regime democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** *revolução capitalista; nacionalismo; dependência; interpretações.*

### ABSTRACT

The history of independent Brazil may be divided in three major 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. Today, it searches for a synthesis between the two last political cycles — between social justice and economic development in the framework of democracy.

**KEYWORDS:** *capitalist revolution, nationalism, dependency, interpretations.*

Uma sociedade que não possui a ideia de nação dificilmente experimentará um desenvolvimento sustentável. Os países que realizaram sua revolução capitalista originalmente e hoje são ricos desenvolveram-se sempre com base em um projeto nacional. A mesma experiência tiveram, no século XX, os países *retardatários*, mas essa experiência foi ainda mais marcante porque tiveram que enfrentar um obstáculo do qual foram poupados os primeiros: o imperialismo moderno, industrial, dos países que se industrializaram nos dois séculos anteriores. Ou o país retardatário logra se afirmar como nação, constrói seu Estado, e define uma estratégia nacional de desenvolvimento, ou crescerá lentamente e não alcançará os padrões de vida dos países ricos. Nesse processo de construção social a iniciativa cabe geralmente a uma elite política, mas, afinal, é o Estado que acaba por liderar o desenvolvimento econômico. Em um segundo momento, no processo

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

de democratização que se segue à revolução capitalista, a sociedade civil e a nação se democratizam internamente, e passam a ser 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 em promover o desenvolvimento econômico. Nessas coalizões, é necessário distinguir, dentro da classe capitalista, os empresários e os capitalistas-rentistas e, dentro da classe tecnoburocrática, a burocracia pública e a privada. Os pactos desenvolvimentistas implicam sempre a coalizão entre empresários industriais e a tecnoburocracia pública; e quando se trata de uma coalizão popular, implica adicionalmente a participação das classes populares.

Neste ensaio tentarei apresentar uma interpretação da sociedade brasileira a partir desses pressupostos. Para compreendê-la distinguirei 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. Partirei de uma hipótese básica: as elites burguesas, políticas e intelectuais brasileiras são essencialmente ambíguas ou contraditórias em relação à questão nacional. Por isso, argumentarei 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 foram 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, dependendo 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 isso não significa que os nacionalistas não se interessem pelas ideias desenvolvidas nos países ricos. Depois, por exemplo, da humilhação sofrida em 1853, quando o Ocidente os obrigou a abrir seu país para o comércio internacional, os japoneses realizaram em 1868 a primeira revolução nacionalista moderna, a Restauração Meiji, cuja diretriz fundamental foi a de copiar a tecnologia e as insti-

tuições ocidentais. Surgia assim o primeiro caso de revolução capitalista retardatária — de um 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 uma parte de seus membros se vê como “europeia” e rejeita a existência de interesses divergentes entre seu país e os países ricos. Essa elite europeia com frequência considera inferior seu povo pobre e mestiço — e se associa 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*.

### **CICLO ESTADO E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL**

O Brasil estabeleceu as precondições 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 cultura e exportação de café e do emprego de mão de obra assalariada que isso 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 Estado, ou, mais precisamente, 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. Não obstante todas as suas limitações, foi a grande herança que Portugal deixou para o Brasil. A fuga de d. João VI para o Brasil em 1808 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 seu Estado-nação. Tratava-se de uma elite formada por uma burocracia patrimonialista, senhores de terra e 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 dessa base que se desenrolaram 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 do período de transição 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” e o Brasil estava maduro para a democracia, mas o regime era autoritário, ao mesmo tempo que a desigualdade social era enorme — ganha força a luta pela democracia e pela diminuição da desigualdade. Chamo esse ciclo que começa de Ciclo Democracia e Justiça Social, em que estava a sociedade brasileira até meados dos anos 2000. Desde então, é possível que uma síntese esteja se produzindo entre os dois últimos ciclos políticos — uma síntese que se caracteriza por um desenvolvimentismo social e ambientalista — mas é cedo ainda para julgar.

Quando, nos anos 1950, tive minha “introdução ao Brasil” lendo os trabalhos dos grandes intelectuais nacionalistas do ISEB (em especial, Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel e Hélio Jaguaribe), aprendi que a história brasileira se dividia em três períodos: colonial, semicolonial (Império e Primeira República) e da revolução nacional e capitalista. Aceitei essa periodização, mas sempre me incomodei com a ideia de que todos os grandes atores políticos do Império haviam afinal presido 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 incipiente.

Mas, além dessa realização econômica, houve o grande esforço político no Brasil imperial de integração do território nacional, da extensão da lei do Estado a toda a população do país. Hoje, quando o Brasil tem um Estado efetivo, nos preocupamos quando traficantes de drogas o desafiam tentando transformar as favelas em zonas sob sua jurisdição. No século XIX, o problema da “estaticidade” — da afirmação do poder do Estado e do direito sobre todo o território nacional — era um problema mais grave<sup>1</sup>. 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 constantes<sup>2</sup>. A 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 ex-

[1] Sobre a estaticidade e a formação do Estado ver a introdução a Oszlak, O. *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1997.

[2] Não devemos confundir os “coronéis” com os “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” (Walfrido Moraes. *Jagunços e heróis*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia/Assembleia Legislativa da Bahia, 1997, 5a. edição revisada. Primeira edição, 1963), como também eram assim denominados os bandos de bandidos que operavam no sertão, e também os revoltosos e fanáticos. Dada essa imprecisão do termo, estou aqui me referindo a “jagunços ou senhores de guerra” para deixar claro que não estou me referindo nem aos bandos armados, nem aos revoltosos fanáticos.

[3] Diogo Antônio Feijó pertenceu ao Partido Liberal e, como regente, deu uma grande contribuição à integração territorial do Brasil. Bernardo de Vasconcelos, que era originalmente liberal, rompeu com o Padre Feijó e foi fundador do Partido Conservador.

traordinários que lutaram pela integração do território nacional, como foi o caso do Padre Feijó, de Bernardo de Vasconcelos e do Visconde do Uruguai. O grande debate parlamentar era o do governo unitário apoiado pelos conservadores contra a federação apoiada pelos liberais<sup>3</sup>. Essas expressões, “conservadores” e “liberais”, tinham pouca relação com suas correspondentes na Europa. Os conservadores não estavam buscando 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 defenderam a federação, mas os conservadores afinal prevaleceram durante grande parte do Segundo Reinado porque, em uma época em que um governo centralizado era uma 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, pelo 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, seja porque considerava que a indústria seria “artificial” no Brasil, seja porque considerava o Brasil “um país essencialmente agrícola”.

Quando se discute a relação Estado-sociedade, há a clássica questão da primazia. Em geral a sociedade, a nação, precede o Estado. Não foi esse o caso do Brasil. Na relação sempre dialética entre sociedade e Estado-nação, foi este que prevaleceu no primeiro ciclo. Por isso sua grande burocracia patrimonialista — que José Murilo de Carvalho estudou tão bem<sup>4</sup> — era quem comandava politicamente o país. 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 que integrava seu Estado-nação. Essa elite não era nacionalista, não estava voltada para a industrialização e não tinha uma atitude “anti” em relação ao imperialismo, que, conforme Barbosa Lima Sobrinho acentuou<sup>5</sup>, é definidora do nacionalismo nos países da periferia do capitalismo. Conforme observou Adrián Gurza Lavalle<sup>6</sup>, 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”. A elite não foi, portanto, capaz de construir o Estado enquanto nação, mas o construiu enquanto Estado e enquanto território unificado.

O Ciclo Estado e Integração Territorial foi bem-sucedido. 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 fun-

[4] Carvalho, J. M. *A construção da ordem*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

[5] Barbosa Lima Sobrinho, A. *Estudos nacionalistas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

[6] Gurza Lavalle, A. *Vida pública e identidade nacional*. São Paulo: Globo, 2004, p.41.

damental da escravatura. Resolveu-o muito tarde, e não foi por acaso que 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 estava na hora de o Estado dar um apoio decisivo à indústria brasileira nascente, concentrada no estado de São Paulo. Era o momento de fortalecer o Estado para que se desencadeasse a revolução nacional e industrial. Esse Estado foi, no entanto, enfraquecido.

### CICLO 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 começa no nível 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 na obra de Barbosa Lima Sobrinho e Celso Furtado<sup>7</sup>.

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 antecipou ao Estado. Enquanto no nível da sociedade as ideias nacionalistas já estavam avançadas desde o início do século, apenas a partir da Revolução de 1930 surgirá o primeiro pacto político voltado para o desenvolvimento: o Pacto Nacional-Popular de 1930 (1930-59) — um pacto autoritário e industrializante que poderia também ser chamado de “nacional”, porque envolve a burguesia comprometida com a industrialização, e “popular”, porque envolve as classes populares. Esse pacto 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

[7] 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, C. N. (org.). *Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

velha oligarquia: os setores “substituidores de importações” (que não produziam para a exportação) como eram 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 irá se beneficiar da Grande Depressão dos anos 1930 para desencadear a revolução industrial brasileira. A queda dos preços do café leva a uma forte desvalorização da moeda local o que, imediatamente, estimula a indústria. E a estimula de forma permanente porque, a partir de então até 1992, o governo brasileiro manterá o controle das entradas de capital e do câmbio. Aos poucos, a partir de 1930, começa a se configurar uma estratégia nacional de desenvolvimento — uma estratégia nacional-desenvolvimentista — com amplo apoio na sociedade, exceto 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 escandinavos<sup>8</sup>. Pela primeira vez na história do país o governo liderava com êxito uma política voltada para a industrialização, e o Brasil alcançava as taxas de crescimento mais elevadas.

O Brasil estava realizando sua revolução nacional e industrial, ou seja, sua revolução capitalista, e construindo seu Estado-nação. O regime era autoritário como, aliás, foram os regimes políticos de outros países no período em que realizaram suas respectivas revoluções capitalistas<sup>9</sup>. Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, um golpe de Estado encerra os quinze anos de governo Vargas, os últimos sete dos quais 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 de Vargas. Em 1950, ele é eleito presidente com grande maioria, mas, em 1954, acusações infundadas de corrupção levantadas pelo partido liberal, a UDN (União Democrática Nacional), levam a novo golpe de Estado e ao suicídio de Vargas. Um ano depois, no entanto, com a eleição de Juscelino Kubitschek e sua política de industrialização acelerada, restabelece-se o Pacto Nacional-Popular de 1930 e a respectiva estratégia. Entretanto, o desequilíbrio econômico deixado por esse presidente, a Revolução Cubana de 1959, que provoca forte radicalização política em toda a América Latina, e a eleição de Jânio Quadros, um líder populista de direita, para a presidência da República em 1960 e sua renúncia em 1961 causam uma grande crise política e econômica, marcando o final do Pacto Nacional-Popular de 1930 e levando ao golpe de Estado autoritário-modernizante de 1964.

[8] O trabalho clássico a respeito é de Alexander Gerschenkron (*Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*, Nova York: Praeger, 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 no das instituições. Por isso, entre 1908 e 1910, promoveram ampla privatização.

[9] 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.

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 1959<sup>10</sup>, 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, atemorizados com a ameaça comunista, se associaram aos norte-americanos na instauração de um regime militar no Brasil. 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 influência<sup>11</sup>. Mesmo assim, o regime militar não perde o apoio dos países ricos, não obstante a estratégia nacional 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 externo<sup>12</sup>.

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 nacional 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 financeiros, sempre associada aos 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 substitui será democrática e desenvolvimentista: o Pacto Democrático-Popular de 1977. Seguir-se-ão dois outros pactos — o Pacto Liberal-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 argumento.

[10] 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, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo: Editora 34, [1968] 2003.

[11] Guilherme O'Donnell denominou esse pacto "burocrático-autoritário" (cf. O'Donnell, G. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, Berkeley, Modernization Series n.º 9, 1973). Eu sempre o denominei "autoritário-modernizante". Na quinta edição de *Desenvolvimento e crise no Brasil* (op. cit.) resolvi usar a expressão de O'Donnell, mas decidi mais tarde voltar à expressão original que reflete melhor o caráter modernizador desse pacto.

[12] Peter Evans (*Dependent development: the alliance of multinational, local and state capital in Brazil*. Nova Jersey: Princeton University Press, 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.

Ciclos da sociedade e do Estado	Pactos políticos
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?

### CICLO DEMOCRACIA E JUSTIÇA SOCIAL

O Ciclo Democracia e Justiça Social começa a ser gestado no início dos anos 1960, quando as lutas pela reforma agrária e por outras “reformas de base” mobilizaram 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 estabeleceu as bases para que, mais adiante, as ideias de democracia e redução da desigualdade se tornassem dominantes no Brasil. O “milagre econômico” (1968-73)<sup>13</sup>, que marca o final do Ciclo Nação e Desenvolvimento, criou a impressão para a esquerda e para os intelectuais de que o desenvolvimento econômico estava agora garantido, e fortaleceu a ideia de que o grande desafio que o país agora enfrentava deixara de ser o desenvolvimento econômico (que os militares estavam promovendo) para ser o da transição para a democracia e a redução das gritantes desigualdades sociais.

É nesse quadro que surge, entre intelectuais de esquerda, tanto os católicos quanto os marxistas (vários destes professores da Universidade de São Paulo “aposentados” autoritariamente pelo regime militar), o novo ciclo político longo, o Ciclo Democracia e Justiça Social<sup>14</sup>. O novo ciclo tem como pano de fundo o golpe de 1964 e o “milagre econômico”. Supõe que o desenvolvimento econômico ocorrerá, mas de forma desigual, e passa a fazer a crítica da concentração “para cima” da renda da classe média provocada pela política econômica do regime militar<sup>15</sup>. 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 da classe média para cima 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

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

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

[15] Fiz a primeira análise publicada do novo modelo de crescimento com concentração de renda da classe média para cima (Bresser-Pereira, L. C. “Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira”, *Visão*, 21 de novembro de 1970. Disponível em <www.bresserpereira.org.br>. Republicado em Bresser-Pereira, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil*, op. cit., pp. 168-78), a partir de uma conferência de Antonio Barros de Castro. Seguiu-se o texto bem conhecido de Maria da Conceição Tavares e José Serra (Tavares, M. C. e Serra, J. “Mas allá del estancamiento, una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente de Brasil”. *El Trimestre Económico*, 33 (152), out.-dez. 1971).

reação ao “pacote de abril” de 1977, um conjunto de medidas violentamente autoritárias que o presidente Ernesto Geisel adota nesse mês, depois de, nos dois anos anteriores, ter anunciado que estava iniciando a “distensão” ou a “abertura” democrática. As medidas autoritárias foram recebidas de forma negativa pela burguesia, e, a partir de então, esta, pela primeira vez desde 1964, deixa de dar amplo apoio ao governo, e, gradualmente, se associa às forças democráticas. Com esse fato histórico novo iniciava-se a transição democrática no Brasil e, como primeiro momento do Ciclo Democracia e Justiça Social, formava-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, esse pacto entra em colapso, na medida em que não logrou enfrentar a grande crise econômica<sup>16</sup>. O momento maior 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, a sua determinação mais significativa — o 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 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 continuasse elevada, havia diminuído sensivelmente<sup>17</sup>. O país da “modernização seletiva” de que nos fala Jessé de Souza não desaparecera; o Brasil modernizou-se, adotou “o código valorativo dominante — o código do individualismo moral ocidental”; mas nessa modernização o ex-escravo vai ser abandonado, e dará origem a “um exército de párias urbanos e rurais sem lugar no processo produtivo e sem lugar na comunidade política”<sup>18</sup>. Esse quadro só começará a mudar quando, nos anos 2000, o subproletariado brasileiro, beneficiado pelo aumento do salário mínimo e por uma ampla gama de serviços sociais públicos, assume papel político proativo e, nas eleições presidenciais tanto de 2006 quanto de 2010, a clivagem de renda e de classe passa a ser determinante.

## ELITES E DEPENDÊNCIA

No final dos anos 1960, ao mesmo tempo que começava o Ciclo Democracia e Justiça Social, surge a “teoria da dependência”, a grande crítica à tese nacional-desenvolvimentista da revolução

[16] Analisei originalmente a transição democrática brasileira em *O colapso de uma aliança de classes* (São Paulo: Brasiliense, 1978).

[17] 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 do bem-estar social.

[18] Souza, J. *A modernização seletiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, pp. 254 e 266.

burguesa. 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. Essa 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 de 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 ao Norte<sup>19</sup>.

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 uma burguesia nacional ou razoavelmente nacional. As elites dos países em desenvolvimento, em especial dos países latino-americanos, são elites contraditórias ou ambíguas, em parte dependentes, em parte nacionais. Sofrem de alienação cultural e política em vários graus. Essa 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.<sup>20</sup> 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. publicou então, culpando o Partido Comunista Brasileiro pela derrota das esquerdas<sup>21</sup>. Mas havia nas novas ideias um aspecto correto que explica por que a teoria da dependência associa-

[19] Os dois textos fundadores da teoria da dependência são os de André Gunder Frank (“Desenvolvimento do subdesenvolvimento”. In: Pereira, L. (org.). *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, [1966] 1973) e de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (*Dependência e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, [1969] 1970). Minha crítica a ela está em Bresser-Pereira, L. C. “As três interpretações da dependência”. *Perspectivas — Revista de Ciências Sociais* (UNESP), São Paulo, v. 38, jul.-dez. 2010, pp. 17-48.

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

[21] Ver Prado Jr., C. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966. Na verdade, o PCB já 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.

da 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, pelo qual essa burguesia e a tecnoburocracia pública se aliaram aos Estados Unidos para derrubar o governo de esquerda 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 — eles, sim, dependentes — não existiria outra via para o desenvolvimento senão a de nos subordinarmos e contarmos com a solidariedade dos países ricos<sup>22</sup>.

É preciso, porém, reconhecer a debilidade do nacionalismo entre as elites econômicas e intelectuais brasileiras principalmente nos anos 1990, vítimas, em vários graus, de alienação cultural e política. São nacionais, mas tendem a ser dependentes. Esta alienação tem como origem permanente o grau mais elevado de desenvolvimento do país hegemônico, que implica 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 reprodução de padrões de consumo do exterior, e o interesse (legítimo) de copiar e adaptar instituições levam muitos a imaginar que isso só possa ser feito através da subordinação. 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, 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 *oxímoro*. Em certos momentos, sua dependência aumenta, como aconteceu em 1964, por medo do comunismo, ou como aconteceu nos anos 1990, quando a hegemonia ideológica

[22] Não creio, no entanto, que isto seja verdade. Não é 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. Afinal ele pode às vezes ser o país de Macunaíma de Mário de Andrade, mas é muito mais o país da Emília de Monteiro Lobato.

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 e os técnicos do governo, resultando em taxas de crescimento econômico 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*, dado o caráter dependente dessa burguesia. Ora, a burguesia, como as demais elites brasileiras, são, de fato, dependentes, mas não são sólida e definitivamente dependentes. A teoria da dependência que faz sentido reconhece a ambiguidade básica da sociedade brasileira e de suas elites, afirmando seu caráter nacional-dependente. Em certos momentos essas elites são alienadas, em outros, nacionais. Existem, porém, no Brasil forças e interesses internos suficientemente grandes para sustentar a constituição de elites nacionais, e de estratégias nacionais de desenvolvimento.

No caso do Brasil, a essa 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 descrever 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 outros 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.

#### **CRISE DOS ANOS 1980 E 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 consequente 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 muito se disse, o esgotamento do modelo de substituição de importações não foi um fator causal da crise. Conforme demonstrou Maria da Conceição Tavares em seu trabalho clássico de 1963<sup>23</sup>, 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 era de bens industriais<sup>24</sup>.

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<sup>25</sup>. Não sabiam (e até hoje as elites brasileiras não sabem) que a tese da “restrição externa”, defendida por economistas de todos os tipos, inclusive os estruturalistas, deixa de ter fundamento a partir do momento em que o país passa a exportar manufaturados<sup>26</sup>, nem se davam conta de que a “solução” para essa restrição não é recorrer a déficits em conta corrente ou à 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” de desenvolvimento 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<sup>27</sup>. 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 paralisaria 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 plano entrou em colapso no fim do mesmo ano. O desastre não foi apenas econômico; foi também político, porque levou ao colapso o 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 restri-

[23] Tavares, Maria da Conceição. “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. In: Tavares, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. Originalmente publicado em espanhol, 1963.

[24] A política de exportação de manufaturados foi concebida e desenvolvida por Antonio Delfim Neto, primeiro como ministro da Fazenda (1967-73) 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.

[25] Barbosa Lima Sobrinho, A. *Japão: o capital se faz em casa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

[26] 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.

[27] 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), 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, o Brasil pudesse ocupar o mercado interno dos países ricos por falta das empresas multinacionais necessárias.

[28] Em 1987, assumo o Ministério da Fazenda em um quadro de crise total. (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”). O populismo econômico era de tal monta que, ao decidir que era necessário promover o ajuste fiscal, quase fui expulso do PMDB. Foi necessária a intervenção do presidente do PMDB, deputado Ulysses Guimarães, para que isso não acontecesse. 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 Brady, de março de 1989. O plano, concebido pelo secretário do Tesouro Nicholas Brady a partir de duas ideias que eu apresentei na reunião anual do FMI e do Banco Mundial em setembro de 1987, equacionou a crise da dívida externa. 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.

ções econômicas impostas pelo câmbio valorizado, que levava a elevados déficits em conta corrente, e pelo orçamento público desequilibrado<sup>28</sup>. 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 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 (que no passado também eram significativamente 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, depois de quatro anos de vácuo de poder (1987-1990) causado pelo colapso do Plano Cruzado. Forma-se, então, um novo pacto político dominante no Brasil — o Pacto Liberal-Dependente de 1991 — que adotará 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. Dado que a nação é um 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? Só a perda da ideia de nação decorrente da teoria da dependência associada, somada à 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.

O nacionalismo foi a ideologia que cimentou a formação dos Estados-nação: foi o sentimento de solidariedade que transformou povos, geralmente dotados de razoável identidade étnica e principalmente cultural, em nações. Estas, dotadas de um mercado interno seguro e de um instrumento de ação coletiva (o seu Estado), passaram a deliberadamente competir no mercado ou na arena internacional e a promover 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. E principalmente Hélio Jaguaribe mostrava que essa revolução implicava um grande acordo de classes envolvendo os empresários ou a burguesia nacional, 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 estavam todos envolvidos na formulação de um grande projeto comum de desenvolvimento. Os adversários naquele momento eram a oligarquia agroexportadora, que usava o 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 o 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 sobreapreciado, 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 — um conhecimento que deriva de sua necessidade de contratar 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 estratégicas: têm mais poder aqueles que conhecem ou que aparentam conhecer melhor essa técnica social. No caso brasileiro, a instabilidade macroeconômica crônica acentuou esse poder.

A fragilidade da sociedade brasileira diante da pressão ideológica externa está relacionada à alienação de seus intelectuais. Amplos setores de sua elite intelectual de esquerda, ressentida desde o golpe militar de 1964, recusava desde então qualquer aliança com os empresários, a partir do pressuposto de que “seria impossível haver uma burguesia nacional em países dependentes”, mas que esse fato não teria importância já que o desenvolvimento econômico brasileiro estava assegurado pelos investimentos das empresas multinacionais...<sup>29</sup> 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 sabem (ou até os anos 1970 sabiam) bem disso e eram nacionalistas, a começar pelos Estados Unidos, as elites econômicas, políticas e intelectuais brasileiras ignoraram essa simples verdade e, no início dos anos 1990, pelas três razões acima referidas, submeteram-se ao Norte<sup>30</sup>.

A perda da ideia de nação ocorreu inicialmente entre os intelectuais brasileiros a partir da hegemonia da “teoria da dependência associada”

[29] Mais coerentes, mas utópicos, foram aqueles — os defensores da teoria da dependência radical, baseada na tese da superexploração imperialista — que, a partir do mesmo pressuposto de “impossibilidade” de uma burguesia nacional, concluíram pela revolução socialista a ser realizada naquele momento.

[30] Durante os Trinta 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, não obstante os conflitos de classe, define a nação, começamos a ver em cada país central a busca por coalizões transnacionais, na forma de acordos com as elites econômicas dos outros países. A grande crise desses países a partir de 2008 está relacionada a esse fato, mas não cabe aqui discuti-lo.

nos anos 1970. Entre 1968 e 1973, no quadro de um regime militar nacionalista e repressivo, ocorreu 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. Mas afinal, nos anos 1990, a maioria dos que nos anos 1970 adotaram as teses da dependência associada e rejeitaram o nacionalismo abandonaram o socialismo que haviam partilhado 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 populistas que então adota, além de desmoralizar o pacto de 1977, desmoralizou também as ideias nacionalistas e desenvolvimentistas, que passam 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 (Ulysses Guimarães, Mário Covas e Lula) 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, que era também uma hegemonia americana. 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.

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. Não houve, tampouco, preocupação em neutralizar a doença holandesa e a tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio. A consequência foi baixo crescimento 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 dessa competição em escala 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 uma estratégia nacional de desenvolvimento — um novo desenvolvimentismo.

Em toda a América Latina, a partir de 1999, líderes políticos nacionalistas foram eleitos. No Brasil isto ocorreu com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. O governo Lula (2003-2010) 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 dois 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, e logrou eleger 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, o crédito externo bloqueado pelos credores e o dólar sendo vendido a quase R\$ 4,00. Enquanto era um partido de esquerda que criticava a social-democracia e se

pretendia revolucionário, o PT havia proposto políticas econômicas radicais, se não 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, 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 essa 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 maior do que necessário de suas contas externas. Diante da crise e da desconfiança pela qual 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 contínua 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 alcance (*catching up*). Nos anos 1980 a economia brasileira estagnou, e entre 1990 e 2005 cresceu a taxas *per capita* em torno de 2%. Essas taxas não asseguram 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 2,7% e em 2012 essa taxa não deverá ser muito diferente. Na verdade, mesmo uma taxa de 4% ao ano não é sustentável com o nível da taxa de juros e da taxa 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 crescer. Não é surpreendente, portanto, que o país volte a crescer a taxas insuficientes, substancialmente menores do que as dos países asiáticos dinâmicos, inclusive os demais BRICS (China, Índia e Rússia).

Tanto o discurso do ex-presidente Lula como o da presidente Dilma têm sido antes distributivista do que nacionalista. O PT nunca aceitou as ideias neoliberais, mas foi também atingido pelo anti-nacionalismo 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 fevereiro de 2012, a sociedade brasileira e suas elites? Continua uma elite alienada, ou o nacionalismo e um novo desenvolvimentismo renascem? 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 Democrático-Popular 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 à burguesia industrial e aos 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, 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<sup>31</sup>. Eli Diniz e Renato Boschi 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”<sup>32</sup>.

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, no 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 tempos não se pode mais falar em “luta de classes” para caracterizar a forma pela qual se relacionam ambas as partes<sup>33</sup>.

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, parece também que caminhamos em direção a 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.

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

[31] Singer, A. “Raízes sociais e ideológicas do Lulismo”. *Novos Estudos Cebrap*, 85, nov. 2009, pp. 83-104.

[32] Diniz, E. e Boschi, R. “Uma nova estratégia de desenvolvimentismo?”. Trabalho apresentado ao 8<sup>o</sup> Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, setembro de 2010. A ser publicado em Bresser-Pereira, L. C. (org.). *Depois da crise*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

[33] Quando, em 2004, organizei o primeiro Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, com o patrocínio da Fiesp e das centrais sindicais, eu estava apenas reconhecendo um acordo que vem crescendo no Brasil. 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 Mooca. Em outubro desse ano as centrais sindicais e a Fiesp lançaram o manifesto “Por um Brasil com menos juros, maior produção e mais emprego”.

Recebido para publicação  
em 5 de março de 2012.

**NOVOS ESTUDOS**  
CEBRAP

93, julho 2012  
pp. 101-121

