

Luiz Carlos Bresser-Pereira

DESENVOLVIMENTO  
E CRISE NO BRASIL

História, Economia e Política  
de Getúlio Vargas a Lula

*5ª edição atualizada*

EDITORA 34

Editora 34 Ltda.

Rua Hungria, 592 Jardim Europa CEP 01455-000

São Paulo - SP Brasil Tel/Fax (11) 3816-6777 www.editora34.com.br

Copyright © Editora 34 Ltda., 2003

*Desenvolvimento e crise no Brasil* © Luiz Carlos Bresser-Pereira, 2003

A FOTOCÓPIA DE QUALQUER FOLHA DESTE LIVRO É ILEGAL, E CONFIGURA UMA APROPRIAÇÃO INDEVIDA DOS DIREITOS INTELECTUAIS E PATRIMONIAIS DO AUTOR.

Título original:

*Desenvolvimento e crise no Brasil*

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica:

*Bracher & Malta Produção Gráfica*

Imagem da capa:

*Alberto Alexandre Martins, Sem título, década de 1990, xilogravura*

Revisão:

*Maria Sylvia Corrêa*

1ª Edição - 1968 (Zahar Editores); 2ª Edição - 1970 (Editora Brasiliense);

3ª Edição - 1972 (Editora Brasiliense); 4ª Edição - 1984 (Editora Brasiliense);

5ª Edição - 2003

Catálogo na Fonte do Departamento Nacional do Livro  
(Fundação Biblioteca Nacional, RJ, Brasil)

Bresser-Pereira, Luiz Carlos  
B436d      Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia  
e política de Getúlio Vargas a Lula/Luiz Carlos Bresser-Pereira.  
— São Paulo: Ed. 34, 2003.  
456 p.

ISBN 85-7326-279-6

Inclui bibliografia e índice.

1. Brasil - Condições econômicas. 2. Brasil -  
Política econômica. I. Título.

CDD - 330.981

DESENVOLVIMENTO E CRISE NO BRASIL  
História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula

Prefácio à 5ª edição .....	7
Prefácio à 1ª edição .....	25
1. O conceito de desenvolvimento .....	31
2. Desenvolvimento econômico: a revolução industrial e nacional ..	41
3. Desenvolvimento social: surgimento de novas classes .....	77
4. Desenvolvimento político e crise do pacto popular-nacional .....	99
5. A crise dos anos 1960 .....	123
6. Desafios no final da década .....	147
7. Crescimento econômico e pacto burocrático-autoritário .....	157
8. Nova dependência e subdesenvolvimento industrializado .....	167
9. Auge e declínio nos anos 1970 .....	185
10. Pacto popular e transição democrática .....	203
11. Crise da dívida externa e crise fiscal nos anos 1980 .....	225
12. Crise do pacto popular-democrático .....	257
13. Onda neoliberal e crise do início dos anos 1990 .....	273
14. A inflação decifrada e vencida: inércia e Plano Real .....	281
15. Do Estado patrimonial ao Estado gerencial .....	301
16. Taxa de câmbio e o fracasso em estabilizar as contas externas ...	333
17. Os salários e a incompatibilidade distributiva .....	363
18. A armadilha da taxa de juros .....	379
19. Do Pacto Burocrático-Liberal ao Popular-Nacional? .....	393
20. Retomada da revolução nacional e o novo desenvolvimentismo .	411
Apêndice .....	421
Obras citadas .....	427
Índice remissivo .....	441
Sobre o autor .....	451
Do mesmo autor .....	453

## PREFÁCIO À 5ª EDIÇÃO

*Luiz Carlos Bresser-Pereira*

*Desenvolvimento e Crise no Brasil* foi meu primeiro livro e o mais bem-sucedido editorialmente. Além das inúmeras reimpressões, teve quatro edições atualizadas, a última correspondendo a sua publicação nos Estados Unidos. Por que este livro foi tão bem-sucedido quando de sua publicação? Por que teve tantas atualizações? E qual a sua relevância para os dias que correm? Para um Brasil que, nos últimos vinte anos, tem experimentado mais crise econômica do que desenvolvimento, mas que, em compensação, passa por um profundo processo de mudança social e de avanço democrático?

O êxito editorial de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* talvez se explique pelo fato de que é um livro sobre a Revolução Nacional Brasileira. Revolução nacional e capitalista cujas origens estão nas fazendas de café do Oeste paulista, na imigração e no trabalho assalariado. Revolução nacional que se esboça na Semana de Arte Moderna e no movimento antropofágico, ganhando impulso com a Revolução de 1930 e o Pacto Popular-Nacional de Getúlio Vargas. Revolução nacional que comanda a industrialização e a modernização, constrói um Estado-Nação, transfere para dentro do país os centros de decisão e permite a afirmação de uma identidade e um interesse nacionais. Revolução nacional que, depois de um momento de hesitação, continuou avançando durante o regime militar. Revolução nacional que, todavia, foi interrompida após a grande virada neoliberal e cosmopolita que ocorre a partir de 1990.

Uma outra possível explicação está no fato de o livro constituir-se em uma análise histórica do desenvolvimento econômico e político do país a partir de 1930 — uma análise na qual a esperança no desenvolvimento e a verificação de que este está sempre ameaçado por crises funciona como fio condutor. As crises são, de um lado, inerentes ao capitalismo, mas, de outro, são causadas pela incapacidade de nossas elites — pelos seus interesses, por sua subordinação à cultura e aos objetivos dos países ricos, por sua incompetência — e pela incapacidade do nosso povo de se defender. Dados esses pressupostos, a abordagem do livro é ao mesmo tempo crítica e participante. Embora buscando objetividade, em nenhum momento pretendo ser neutro. Este é um livro comprometido com os objetivos de todas as sociedades modernas: a demo-

cracia ou a liberdade, a justiça ou a igualdade, e o desenvolvimento econômico ou o bem-estar.

Para alcançar esses objetivos, as sociedades capitalistas e democráticas modernas constituem-se em Estados-Nações. Para isto organizam-se ao nível da sociedade civil, criam um Estado e suas respectivas instituições ou leis e escolhem, primeiro autoritária e depois democraticamente, seus governantes. No Brasil ainda não logramos, em nenhum desses campos, resultados satisfatórios. De 1930 até 1980 nosso desenvolvimento capitalista foi espantoso, enquanto nossa democracia ou nosso desenvolvimento político ficava para trás. Nos últimos 23 anos, inverteu-se o quadro: enquanto o país fez avanços extraordinários no plano social e no plano político, ficou para trás no campo econômico; ao invés de desenvolvimento tivemos uma quase-estagnação.

Por que tanto desenvolvimento e tanta crise? Por que em um primeiro momento o econômico deixou o político para trás, e depois inverteu-se a situação? Por que, não obstante os problemas econômicos e políticos, o desenvolvimento social, ou seja, a crescente complexidade da sociedade, sua divisão em classes e sua capacidade de se auto-organizar, não deixou de aumentar? Este livro não oferecerá todas as respostas a esta pergunta, mas apresentará um quadro histórico em que o econômico, o político e o social estão sempre correlacionados, formando um todo, certamente cheio de contradições, mas dotado de uma certa coerência ou de uma certa “lógica”, que a análise pode detectar. E os capítulos da segunda metade do livro, que foram escritos ou revistos para esta quinta edição, estão fundamentados em uma perspectiva novo-desenvolvimentista que pretende ser uma autonomia à ortodoxia econômica convencional.

Países industrializados, para serem governados, normalmente não necessitam de uma coalizão política explícita. Suas sociedades são suficientemente homogêneas para que um amplo contrato social, conforme definido por Hobbes e pelos filósofos políticos do século XVIII, seja suficiente. Um contrato social que defina os limites da sociedade civil e do Estado. Entretanto, na maioria dos países em desenvolvimento, e certamente na América Latina, apenas um contrato social básico seria um arranjo político frágil. Devido à profunda heterogeneidade social que caracteriza sociedades como a brasileira, tem sido necessário, para garantir a estabilidade política, que uma coalizão de classes constitua um pacto político informal e formule algum tipo de projeto para o país.

Este livro estuda a economia e a política brasileiras desde 1930. Nossa história começa com a descoberta do Brasil. Aprendemos ou deveríamos ter aprendido muita coisa com essa longa experiência. Aprendemos, antes de mais nada, que tempo não garante desenvolvimento. A colonização dos Estados Unidos começou cem anos depois da brasileira, a da Austrália, pelo menos duzentos anos depois, e no entanto a renda por habitante desses países é várias vezes maior do que a brasileira. Também, que industrialização não leva automaticamente ao desenvolvimento, como pensávamos há cinquenta anos. O Brasil é um país industrializado e, todavia, subdesenvolvido. Nem mesmo a educação, que hoje é reconhecida como o fator mais importante para promover o crescimento econômico, assegura prosperidade. Neste caso, não é para o Brasil que temos que olhar, mas para a Rússia, que tem um elevado nível de educação, mas vê sua economia voltar para trás ao invés de progredir desde que o regime comunista entrou em colapso.

Por último, continuando ainda a listar negativas, aprendemos que, ao contrário do que também pensávamos nos anos 1950, o desenvolvimento jamais se torna automático, auto-sustentado no sentido original da expressão. Imaginávamos que, uma vez ultrapassada a acumulação primitiva de capital e instaurado no país um capitalismo industrial, os empresários seriam obrigados a investir não apenas para realizarem lucros, mas como uma condição de sobrevivência em um mercado competitivo. O desenvolvimento poderia continuar sujeito a ciclos, mas retomaria sempre o desenvolvimento. Ora, nos últimos vinte anos a economia brasileira permaneceu quase estagnada. A taxa média de crescimento da renda por habitante foi de apenas 0,7% ao ano, contra um crescimento de 2,5% nos países da OCDE. Isto não apenas negou o caráter automático do desenvolvimento depois de ultrapassado um determinado limiar, mas também pôs por terra um consenso derivado da teoria econômica: o da convergência. O Brasil, como os demais países em desenvolvimento, exceto alguns países do sudeste asiático, não convergiu para os níveis de renda por habitante dos países desenvolvidos. Pelo contrário, o fosso existente entre eles apenas cresceu.

E as teorias do imperialismo, que eram tão populares nos anos 1950 e 1960, explicam alguma coisa? Não creio. É inútil quereremos atribuir aos outros os nossos próprios fracassos. Sem dúvida a colonização de povoamento inglesa foi muito mais eficiente do que a colonização de exploração mercantil portuguesa. Quando os Estados Unidos se tornaram independentes, já haviam reunido as condições necessárias para que seu desenvolvimento acom-

panhasse o dos países da Europa Ocidental, enquanto que o Brasil chegou à independência com uma economia decadente em relação ao ciclo do ouro, sem um mercado interno nem um nível de educação e de integração social que propiciassem o desenvolvimento econômico.

Por outro lado, quando o colonialismo mercantil, no século XIX, após a Revolução Industrial, é substituído pelo imperialismo, e submete a África e grande parte da Ásia, podemos dizer que é neste momento que se define o subdesenvolvimento brasileiro? Embora haja debates a respeito, as pesquisas mais confiáveis dizem-nos que no momento da independência nosso nível de atraso em relação aos Estados Unidos ou à Inglaterra já era semelhante ao existente hoje. Isto significa que durante o período de vigência do imperialismo clássico (1820-1930 aproximadamente) as taxas de crescimento da economia brasileira foram aproximadamente as mesmas ocorridas nos países centrais. Nestes termos, embora a clássica tese de Prebisch da deterioração secular das relações de troca continue um bom argumento em favor da industrialização, não explica o subdesenvolvimento brasileiro ou latino-americano.

O que, então, explica nosso atraso nestes quinhentos anos, e, também, nestes últimos vinte anos, já que entre 1850 e 1980 nossas taxas de crescimento foram comparáveis às dos países mais dinâmicos? Eu poderia escapar pela porta da explicação óbvia, mas que nada explica: temos que buscar as origens do nosso subdesenvolvimento em um conjunto de fatores. Muito bem. Mas nesse conjunto, qual terá sido o fator mais importante? O que nos faltou mais do que aos países hoje desenvolvidos?

Hoje está na moda falar na importância das instituições, ou seja, do bom Estado. Eu diria que, além do bom Estado, é preciso também pensar no bom governo. Faltaram-nos bom Estado e bom governo. Faltaram-nos ambos no período colonial. Os portugueses foram colonizadores terríveis e quando nos tornamos independentes, necessitamos pelo menos de trinta anos para conseguirmos um mínimo de ordem ou de estabilidade política no país.

Os cem anos que se seguiram à implantação da ordem no Brasil, entretanto, foram de razoável estabilidade econômica e política e de grande desenvolvimento econômico. Tivemos, sem dúvida, crises políticas que coincidiram ou se relacionaram com crises econômicas: a Abolição e a República foram seguidas pelo Encilhamento; a Revolução de 1930 ocorreu no momento em que começava a Grande Depressão. Nosso Estado foi sempre autoritário e elitista e nossos governos muitas vezes deixaram a desejar. É preciso, entretanto, reconhecer que o Poder Moderador foi exercido por d. Pedro II com prudência e que, no século XX, a revolução industrial brasileira e a modernização do país foram marcadas por uma figura com porte de estadista, não

obstante todas as faltas que lhe possamos atribuir: Getúlio Vargas. Nos últimos trinta anos, entretanto, cometemos gravíssimos erros de política econômica, que nos levaram a uma profunda crise do Estado, e, em consequência, nos últimos vinte anos amargamos um elevado grau de instabilidade macroeconômica, que durou tanto tempo devido em grande parte aos repetidos erros de política econômica: erros relativos à adoção de uma “estratégia” de crescimento com poupança externa e, portanto, com endividamento externo, à elevação irresponsável da despesa e do déficit público, à manutenção da taxa de câmbio em níveis irrealistas e ao uso da taxa de juros para corrigir os erros anteriores. Esses erros devem-se à nossa incompetência, na qual se inclui a busca de confiança junto aos países ricos, a Washington e Nova York. Quando fazemos isto, quando deixamos de pensar com nossa própria cabeça para nos submetermos ao juízo alheio, nos alienamos de nós mesmos e cometemos erros graves em prejuízo do interesse nacional.

Há muitos jovens economistas que supõem que a importância das instituições para o desenvolvimento econômico foi descoberta dos neo-institucionalistas contemporâneos ligados à teoria econômica neoclássica. Isto é uma tolice de quem não leu Smith, Marx, Schumpeter ou Celso Furtado. Não importa. O fato é que as instituições são fundamentais para o desenvolvimento. O desenvolvimento capitalista jamais teria ocorrido não fosse os italianos terem inventado a sociedade por quotas de responsabilidade limitada, os títulos de crédito e a contabilidade por partidas dobradas, e os ingleses e mais amplamente, os iluministas, terem garantido os direitos civis, ou seja, o direito à propriedade e à liberdade. Mas os liberais se enganam quando pensam que boas instituições garantem bons governos. Facilitam sua existência, mas não garantem. Bons governos surgem de uma sociedade coesa e crescentemente democrática. Surgem de uma maior homogeneização e integração da sociedade, que só a garantia dos direitos políticos e dos direitos sociais pode proporcionar. No Brasil, caminhamos lentamente para isto.

Tivemos um grande retrocesso com o regime militar de 1964-1984. O populismo que envolveu a redemocratização não nos ajudou a ter bons governos, como não nos ajudou o globalismo ou o entreguismo das nossas elites nos anos 1990. Ficou claro para a nação que era preciso reformar o Estado, mas essas elites confundiram muitas vezes a urgência de reconstruir o Estado e de dar mais espaço à coordenação pelo mercado com a pregação neoliberal de reduzir o Estado ao mínimo e de, assim, enfraquecê-lo perante o mercado.

De qualquer forma, a sociedade civil desenvolve-se no Brasil, torna-se cada vez mais plural e mais democrática, os poderes de seus integrantes au-

mentam e se contrabalançam, vai surgindo um espaço público no qual seja possível o verdadeiro debate. Reside aí a esperança de aprendermos com nossos erros, de termos um melhor Estado e de melhores governos no Brasil. Reside aí a esperança de afinal recuperarmos o atraso destes quinhentos anos.

## O BRASIL SOB QUATRO ÂNGULOS

O desencadeamento da crise, no início dos anos 1980, decorreu das distorções causadas pela estratégia nacional-desenvolvimentista; a demora em superá-la pode ser explicada em grande parte pela incapacidade de pensar o Brasil dos adeptos da interpretação neoliberal e globalista. E durante todo esse período, o Brasil tornou-se ainda mais injusto. Diante disto tudo, coloca-se a pergunta: haverá uma terceira interpretação para o Brasil, menos alienada, mais capaz de orientar a ação? Acredito que exista. E que essa interpretação, que ora está implícita, ora explícita, caracteriza-se por ser social, liberal e nacional. País grande, introvertido, cuja economia, política e sua sociedade têm sido pensadas e repensadas por todos nós, brasileiros. Sempre combinando a paixão com o espírito analítico possível.

O Brasil pode ser visto pelo menos sob quatro ângulos: o econômico, o político, o social e o da auto-identidade. Em cada um dos aspectos existem consensos. No plano econômico, sabemos que Brasil é um país industrializado mas subdesenvolvido; no político, que é democrático mas elitista; no plano social e racial, que é uma sociedade mestiça, heterogênea e injusta; no plano psico-social, que é um povo não-contratual, tão cordial quanto violento.

Como todos os países americanos, o Brasil é uma nação construída pelo Estado, é uma mistura de raças e etnias organizada politicamente, ao invés de ter sido definida a partir da identidade de raça, língua e tradições, como as nações independentes européias. Nossa heterogeneidade já começa com a coexistência de quatro raças e uma infinidade de etnias. Os norte-americanos costumam dizer de sua nação que é um *melting pot*. A nossa também o é, e quanto!

O Brasil é um país mestiço. O desejo das elites brasileiras de que nos tornássemos uma nação branca foi abandonado depois que Gilberto Freyre teve a coragem de reconhecer, e mais, de fazer o elogio do caráter mestiço dos brasileiros. Centrou seu primeiro grande livro no extraordinário processo de miscigenação levado a cabo pelos homens portugueses e as mulheres índias e as negras, através do qual se povoou o Brasil. A miscigenação continuou com os imigrantes europeus, no século XIX, e os asiáticos, no século

XX. Mas depois de *Casa Grande & Senzala*, o complexo de inferioridade racial perdeu força. Passamos, antes, a ter orgulho de nossas origens: não apenas das índias, mas também das negras. Nem por isso o Brasil tornou-se uma democracia racial. O preconceito contra o negro continua vivo. Mas há um razoável entendimento entre as raças, e, o que é mais importante, existe um mito de harmonia racial, que, conforme notou Caetano Veloso, pode não ser verdadeira, mas é um patrimônio da vida brasileira. Através dele podemos estar jogando o jogo do faz-de-conta, mas também estamos tentando transformar em verdade nossos desejos de igualdade.

A sociedade brasileira, ao contrário das sociedades dos países ricos, não é contratual. Temos ainda dificuldade em pautarmo-nos por princípios gerais abstratos e por acordos estabelecidos com clareza. O jeitinho brasileiro e a malandragem são as manifestações mais óbvias do nosso não-contratualismo, que nos torna pouco confiáveis. Mas, em compensação, imaginamo-nos simpáticos e cordiais, confirmando a observação de Livia Barbosa de que dispomos sempre uma característica positiva no plano das relações sociais para compensar as carências ou o caráter negativo de nossa identidade nacional. Somos cordiais, segundo Sérgio Buarque de Holanda, mas nem por isso deixamos de ser violentos. Uma cordialidade e uma violência que fazem parte das contradições insolúveis do mito fundador brasileiro, do seu caráter paradisíaco mas profético, harmonioso mas mergulhado na injustiça.

País periférico, cujas heranças são a colonização por um Portugal decadente, o latifúndio e a escravidão, o Brasil é marcado pelo complexo de inferioridade colonial. Um sentimento que os intelectuais do ISEB, especialmente Guerreiro Ramos e Roland Corbisier, analisaram tão bem nos anos 1950, e que continua mais vivo do que nunca. Poderíamos esperar que esta alienação cedesse com o desenvolvimento. O sentimento de inferioridade, porém, é relativo. A economia brasileira cresceu nestes cinquenta anos, mas as economias dos países ricos desenvolveram-se muito mais, e o fosso entre nós e os ricos apenas aumentou. Resulta daí uma inferioridade objetiva que se transforma, irracionalmente, em renúncia à própria identidade. Para os cidadãos dos países ricos, o nacionalismo é tão intrínseco que sequer tem nome. Um cidadão francês, como qualquer outro de país desenvolvido, não precisa afirmar-se nacionalista porque é óbvio para ele que seu governo deve defender os interesses do trabalho e do capital nacional. Já no Brasil, como nos demais países subdesenvolvidos, nosso complexo de inferioridade colonial nos leva a pôr em dúvida a questão. Em consequência, ou damos ouvidos à ideologia neoliberal e globalista, que funciona para os países ricos apenas como ideologia de exportação, e nos entregamos à política alienada do *confidence*

*building*; ou então, no extremo oposto, mantemo-nos aferrados ao velho nacionalismo protecionista, populista e anti-estrangeiro. A alternativa de um novo nacionalismo, de um neonacionalismo semelhante aos dos países ricos, apenas começa a emergir.

O Brasil é um país industrializado mas subdesenvolvido. Nos anos 1950 pensamos que um país que se industrializasse tornar-se-ia automaticamente desenvolvido; nos anos 1970 descobrimos que industrialização não implicava desenvolvimento. Que podíamos alcançar um grau de integração industrial e de sofisticação tecnológica elevados e, no entanto, continuarmos com uma imensa população pobre, de excluídos ou marginalizados. Que o subdesenvolvimento industrializado não é apenas caracterizado por um baixo estoque de capital físico e de capital humano por habitante, mas também pelo dualismo estrutural. Nos anos 1950 aprendemos, com Celso Furtado, que em um país que se tornasse capitalista industrial a acumulação de capital assumiria necessariamente caráter endógeno. Dado isto, o problema era saber se a “revolução industrial” estava de fato ocorrendo, já que Caio Prado Jr. congelara a formação social brasileira no capitalismo mercantil, e Raymundo Faoro, no patrimonialismo estatal. No pólo oposto, eu afirmava, nos anos 1970, que não apenas o Brasil já era um país capitalista industrial, mas que, seguindo uma tendência mundial, a burguesia dividia cada vez mais o poder com uma nova classe, a tecnoburocracia pública e privada, detentora do conhecimento técnico e organizacional.

Nos anos 1980, ficou claro que o Brasil já se tornara plenamente capitalista e que a nova classe média assalariada e profissional era cada vez mais estratégica, mas que o país permanecia ainda dual e, portanto, subdesenvolvido: a industrialização não tornara a acumulação de capital endógena, tanto assim que a crise do Estado que então se define levava o país à quase-estagnação. Quase-estagnação da qual, nos anos 1970, deriva uma série de decisões de política econômica, populistas e equivocadas, que nos levaram à crise da dívida externa e que, nos anos 1980 e 1990, origina-se em uma nova série de políticas econômicas neoliberais e incompetentes, baseadas no *confidence building*, que, por sua vez, retardaram a recuperação da estabilidade macroeconômica tanto quanto as pressões dos grupos de interesse.

Enquanto o Brasil crescia aceleradamente, entre 1950 e 1980, todos, de esquerda e de direita, eram nacional-desenvolvimentistas. As distinções eram de grau. Quando o desenvolvimentismo entrou em colapso, a velha esquerda agarrou-se a ele, enquanto a direita liberal aderiu ao neoliberalismo triunfante. Muitos, entretanto, menos alienados, perceberam que havia uma alternativa. A partir do reconhecimento dos erros envolvidos nos excessos de

estatismo e de protecionismo, tornava-se necessária a definição de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento que reconstruísse o Estado brasileiro e ampliasse o espaço coordenador do mercado.

Este seria o caminho da nova centro-esquerda, social-liberal e nacional, que surge na segunda metade dos anos 1980. Surge compromissada com as reformas orientadas para o mercado e a reconstrução do Estado. O caminho do social-liberalismo ou do socialismo liberal, entretanto, não seria fácil. É um caminho do meio, um caminho estreito e perigoso, sempre ameaçado, à esquerda, pelo populismo, e principalmente, à direita, pelo globalismo neoliberal.

O governo de Fernando Henrique Cardoso procurou identificar-se com essa social-democracia renovada, liberal e nacional, mas nem sempre o conseguiu. É um governo contraditório, tão contraditório quanto o Brasil. Mas é através dessas contradições que nossa identidade nacional se define e o desenvolvimento realiza-se. Contradições que, do lado negativo, traduzem-se na alienação nacional que atinge em cheio nossas elites; do lado positivo, no contínuo crescimento da nova classe média profissional e assalariada e no surgimento de uma sociedade civil cada vez mais atuante, que nos fazem depender cada vez menos de elites iluminadas.

Não podemos, entretanto, ficar à espera de uma evolução favorável para essas contradições, porque seu encadeamento pode tanto apontar para o futuro, como pode reforçar seja o cinismo neoliberal e globalista, seja o voluntarismo do velho nacionalismo. Terá a sociedade brasileira capacidade de escapar dessas duas ameaças? Sim, mas, para isto, nossa visão do país, e de como torná-lo mais próspero, mais democrático e mais justo, terá que estar clara.

Amargamos duras derrotas nos últimos vinte anos, mas não se conclua daí que falta aos brasileiros garra para desenvolver o país. Temos um Estado e uma sociedade cada vez mais democráticos. A política de elites, que sempre nos caracterizou, vai aos poucos sendo substituída por uma política de sociedade civil, em que a opinião pública passa a ser decisiva. Por outro lado, a injustiça de nossa distribuição de renda torna-se cada vez mais escandalosa e nossa subordinação internacional, cada vez mais inaceitável.

Por isso ganha força uma interpretação do Brasil que seja social porque rebela-se contra a injustiça e fortalece o Estado para combatê-la, que seja liberal porque democrática e baseada na coordenação pelo mercado, e que seja nacional porque voltada para a defesa dos interesses nacionais — para a autonomia e o desenvolvimento nacional. Uma interpretação dessa natureza não é uma utopia. É uma visão do Brasil e de nós mesmos que está em toda parte e que tem um número de defensores muito maior do que se poderia imaginar, porque responde a necessidades vitais da nação brasileira.

Não sou um historiador, mas neste livro faço a análise da história que me foi contemporânea, procurando identificar as diversas fases pelas quais o país passou. Para isto, uso duas ferramentas: a idéia de “modelo de desenvolvimento”, ou seja, de padrões de acumulação, de regime de política econômica e de distribuição de renda, e a de “pacto político”, ou seja, de alianças informais de classe. E suponho que exista, ainda que imperfeita, uma relativa correlação entre os dois planos.

Se examinarmos a história do Brasil desde os anos 1930, quando começou sua revolução nacional, perceberemos que é caracterizada por uma sucessão de modelos de desenvolvimento, voltados para a substituição de importações ou para a exportação, estatizantes ou liberais, concentradores de renda ou voltados para a afirmação dos direitos sociais; e por uma série relativamente correspondente de pactos políticos que envolvem as três classes sociais básicas das sociedades capitalistas modernas: burguesia, classe média profissional ou burocrática, e classe trabalhadora. Estes pactos podem ser populares ou excludentes, dependendo de incluírem-se ou não os pobres no processo decisório. Podem ser nacionais, se engajados na transferência dos centros de decisão para dentro do país, ou não. Podem ser burocráticos, se a classe média profissional tem nele um peso especialmente importante, ou não.

Pactos Políticos e Modelos de Desenvolvimento

Anos	Modelos Econômicos	Pactos Políticos
1930-1959	Substituição de importações	Popular-Nacional
1960-1964	Crise econômica	Crise política
1964-1977	Subdesenvolvimento industrializado	Burocrático-Autoritário
1977-1986	Subdesenvolvimento industrializado	Popular-Democrático (crise)
1987-1989	Crise econômica	Crise política
1990-2002	Liberal-dependente (crise)	Burocrático-Liberal
2003- ...	?	Popular-Nacional?

Mas não teriam as classes sociais perdido poder explicativo para os processos sociais e políticos contemporâneos? A meu ver, perderam menos do que o saber convencional hoje admite. O que houve foi um crescente au-

mento da importância da nova classe média profissional, cuja atuação política é menos clara do que a das demais classes, havendo, inclusive, dentro dela, grupos cada vez maiores que são capazes de separar seus interesses de sua ação política. Mesmo no caso dessa classe, porém, é possível identificar interesses e ideologias comuns a ela.

A tabela incluída neste prefácio faz um resumo de modelos econômicos e pactos políticos e identifica os momentos de crise. Como toda generalização, essa listagem de modelos e pactos simplifica a história, mas, em compensação, espero que a ilumine. Este livro estuda a história recente do Brasil usando como instrumentos de conhecimento esses modelos e alianças políticas.

A partir de 1822, prevaleceu no Brasil um pacto político oligárquico baseado em um modelo primário-exportador. De 1930 a 1960, quando ocorre o arranque da industrialização brasileira, temos um Pacto Popular-Nacional, ou populista no sentido político do termo, liderado por Vargas. Nessa coalizão de classes, a burguesia industrial, a classe média burocrática, os trabalhadores e setores da velha oligarquia “substituidora de importações” (da qual se originava Vargas) uniram-se em torno do modelo de substituição de importações. O regime de 1964 foi o resultado do Pacto Burocrático-Capitalista ou Burocrático-Autoritário, que reuniu o conjunto da burguesia, a burocracia militar e civil, excluindo, entretanto, a maior parte dos trabalhadores e os setores democráticos da classe média. Com a crise da coalizão autoritária em meados dos anos 1970, uma nova coalizão política começou a ser formada: o Pacto Popular-Democrático de 1977. Essa coalizão de classes foi formada quando a burguesia deixou de temer a ameaça comunista, percebeu que os militares não eram melhores que os civis na condução da economia e decidiu — através de um processo longo e errático — romper seus laços com o regime militar, aliando-se aos setores democráticos da classe média democrática e dos trabalhadores.

Todos os pactos contam com a presença dos empresários e da classe média profissional, ainda que com diferentes graus de envolvimento. Apenas alguns, porém, incluem os trabalhadores. Os pactos que têm o adjetivo “popular” envolvem, de alguma maneira, a participação mais ativa dos trabalhadores ou mesmo das massas pobres. O Pacto Popular-Nacional de Vargas foi o primeiro momento na história brasileira em que essa participação ocorreu, ainda que de forma limitada. Durou até o fim do governo Kubitschek e correspondeu, no plano econômico, ao modelo de substituição de importações. Foi um tempo de grande desenvolvimento. O período de 1961-1964 caracterizou-se por uma primeira crise do modelo de substituição de importa-

ções, pela radicalização política da esquerda e o alarmismo da direita. Resultou no regime militar, que, no plano econômico, define-se pelo modelo de subdesenvolvimento industrializado, concentrador da renda da classe média para cima e orientado para a indústria de bens de capital e de insumos básicos, e, no político, pelo Pacto Burocrático-Autoritário. No modelo de desenvolvimento temos grande crescimento econômico, mas acompanhado por concentração da renda. O segundo pacto popular — o Pacto Popular-Democrático de 1977 — regeu a transição democrática e alcançou seu auge na campanha das “Diretas Já”. No plano econômico correspondeu à desaceleração e, afinal, à crise do modelo de subdesenvolvimento industrializado.

Temos três crises políticas e três crises econômicas. Em dois períodos (1960-1964 e 1987-1989) temos crises tanto no plano econômico como político. Já em 1977, quando do Pacto Popular-Democrático, a crise é mais política que econômica, enquanto que, em 1990, no caso do modelo liberal-dependente, a crise é antes econômica do que política. O Pacto Popular-Democrático começa com o “pacote de abril” de Geisel, em 1977, desencadeando a crise do Pacto Burocrático-Autoritário; nos anos 1990, enquanto a democracia continua a consolidar-se, o modelo liberal-dependente revela-se incapaz de superar a crise econômica e promover o desenvolvimento do país, que permanece com sua renda por habitante quase estagnada.

Com a crise do Pacto Popular-Democrático, a partir do colapso do Plano Cruzado, em 1986, temos um novo período de pura crise, que vai até 1989. Essa crise, mais as pressões internacionais, terá como resultado, a partir de 1990, uma guinada de 180 graus no modelo econômico. Enquanto os modelos de substituição de importações e de subdesenvolvimento industrializado implicavam uma ativa atuação do Estado, o modelo econômico neoliberal que então se instala buscava reduzir seu papel, deixar tudo por conta do mercado. Adicionalmente, revela-se ainda mais dependente do que os modelos de desenvolvimento anteriores, ao supor que o Brasil deveria abrir totalmente sua conta capital para poder receber “poupança externa”, sem a qual o país não poderia desenvolver-se... Conforme veremos nos capítulos finais deste livro, a aceitação acrítica desses dois pontos, que constituem o Segundo Consenso de Washington, foi um erro de política econômica com consequências desastrosas para o país.

Crescimento médio anual do PIB *per capita*

Período	%
1950-1959	4,0
1960-1969	3,1
1970-1979	5,9
1980-1989	0,9
1990-1999	0,3
2000	3,0
2001	0,1

Fonte: Ipea — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

No quadro acima, no qual aparecem as taxas médias de crescimento anual da renda por habitante por decênio, vemos os anos 1950 e os anos 1970 como caracterizados por altas taxas de crescimento, os anos 1960, nos quais acontece a primeira crise, com taxas moderadas, e os anos 1980 e 1990 até 2001 com taxas de crise, definitivamente insatisfatórias. Através da análise dos modelos econômicos e dos pactos políticos, um objetivo central deste livro é explicar essas variações.

Os pactos populares tendem a ser também nacionais. Isto não significa que o governo adote um nacionalismo xenófobo, mas, simplesmente, que faça o mesmo que os governos dos países desenvolvidos: defenda o capital e o trabalho nacionais. Alianças entre empresários, principalmente empresários industriais, e trabalhadores tendem a ter essa característica na medida em que os interesses dos dois grupos podem coincidir em torno de um programa de aumento da produtividade e dos salários. Quando, porém, os setores rentistas da classe capitalista, ao invés dos empresariais, ganham dominância, uma aliança dessa natureza torna-se impraticável. Igualmente, quando a burocracia profissional ganha poder, uma aliança de caráter popular torna-se difícil.

Embora todos os pactos tenham contado com a participação da classe média profissional ou burocrática, apenas em dois deles essa participação foi suficientemente destacada para a palavra “burocrático” merecer menção no nome do pacto: o Pacto Autoritário-Burocrático dos militares, e o Pacto Burocrático-Liberal de 1990. Depois do colapso do regime autoritário de 1964 todos os pactos políticos foram democráticos. Só uso, porém, essa palavra para o pacto de 1977-1986 porque foi o que levou à transição para a democracia.

Apenas o modelo econômico do período 1990-2002 foi liberal tanto no plano econômico quanto político: marcou uma reação necessária contra os excessos do desenvolvimentismo substituidor de importações. Entretanto, embora investisse com efetividade na proteção dos direitos sociais, não foi

um pacto popular mas burocrático-liberal. Nele os avanços sociais foram grandes, mas ocorreram mais como consequência de uma ação “esclarecida” da classe média profissional no governo do que como resultado da participação do povo. Apesar de seu êxito em estabilizar os preços, este pacto terminou mais cedo do que se esperava, porque foi incapaz de incorporar as massas pobres. A liberalização não teve um caráter nacional, refletindo antes o consenso de elites desorientadas, e acabou não trazendo aumento dos salários e do emprego, sem os quais nenhum pacto político se sustenta em uma democracia.

Com as eleições de 2002 há indícios de que um novo pacto está surgindo, unindo trabalhadores, empresários e classe média. Será, portanto, em princípio, um pacto popular. É cedo para saber o que irá acontecer. No capítulo final do livro, discuto o problema.

#### EDIÇÕES DESTE LIVRO

Ao decidir atualizar mais uma vez este livro, usei a mesma política editorial das quatro edições anteriores. Mantive o texto original, apenas com revisões de estilo, unificação de terminologia e alguns cortes. Não fiz adições nem mudei o sentido da análise. Unifiquei, principalmente, a denominação dos pactos políticos. Ao invés, por exemplo, de denominar o pacto de Getúlio Vargas populista, preferi popular-nacional, porque os sentidos político e econômico da palavra “populista” são bem diferentes, sendo o sentido econômico pejorativo, enquanto que o político, não necessariamente. Outro exemplo: desde a segunda edição deste livro eu caracterizava o regime militar como burocrático e a partir da terceira passei a usar a expressão tecnoburocrático-capitalista, mas nesta edição decidi unificar a terminologia adotando a expressão, cunhada por O’Donnell, burocrático-autoritário.

Os primeiros seis capítulos foram escritos para a primeira edição (1968). Foi um período de grande desenvolvimento econômico, mas terminou em crise aguda.

O capítulo 7 foi adicionado na segunda edição (1970); nele começo a esboçar a natureza do regime militar, tecnoburocrático-capitalista ou burocrático-autoritário, e faço a autocrítica da esquerda por seu pouco interesse pela democracia até então.

O capítulo 8 foi adicionado à terceira edição (1972). Nele já apresento uma análise da nova dependência econômica e do novo modelo de subdesenvolvimento industrializado correspondente.

Os capítulos 9 e 10 correspondem à quarta edição (1984), quando este livro foi publicado em inglês pela Westview Press. Neles discuto o auge e declínio nos anos 1970 e o processo de abertura política que começa em 1977, com o surgimento do Pacto Popular-Democrático. Faço uma pequena adição no final do capítulo para dar conta da transição democrática ali prevista, que ocorreu no final de 1984.

Os capítulos 11 a 20 foram adicionados a esta quinta edição (2003). Esta parte começa por uma análise da crise econômica e política do primeiro governo democrático, a partir de 1985 e discute a virada ideológica liberal no início dos anos 1990 e o surgimento de um novo pacto político excludente, burocrático-liberal. No plano econômico, descreve brevemente o grande momento da estabilização dos preços em 1994, com o Plano Real, e a teoria da inflação inercial que permitiu essa estabilização. Em seguida, explica porque a estabilização não leva ao desenvolvimento. Em um capítulo é discutida a incompatibilidade distributiva, que está na origem dos nossos problemas econômicos e políticos, e no outro, a adesão do Brasil ao Segundo Consenso de Washington, ou seja, à estratégia de crescer com poupança externa, e as desastrosas consequências dessa política econômica. No último capítulo, volto ao tema da revolução nacional e da perspectiva de formação de um Pacto Popular-Nacional.

## DESENVOLVIMENTISMO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Até que ponto essas cinco edições guardam coerência interna? Fiz-me essa pergunta ao fazer a revisão da quinta edição, e fiquei feliz em verificar que a coerência é maior do que eu próprio esperava. Talvez porque meus valores maiores, relacionados com a liberdade e a justiça social, a partir de uma perspectiva de centro-esquerda, não mudaram. Houve, porém, duas mudanças importantes na minha visão do Brasil entre meados dos anos 1960, quando escrevi a primeira edição, e 2003, quando escrevi os textos para a quinta edição.

A primeira ocorreu no final dos anos 1960. Na primeira edição eu tinha uma visão ainda marcada pelos ensinamentos da CEPAL e do ISEB, nos quais a idéia do imperialismo adverso à industrialização dos países periféricos era ainda dominante. A partir, porém, dos fatos históricos novos dos anos 1950, que já analisara na primeira edição do livro, e da superação da crise dos anos 1960, ficou claro para mim, como pode ser visto pelas adições que fiz à terceira edição do livro, que o imperialismo deixava de ser anti-industria-

lizante, surgindo uma “nova dependência”, concentradora de renda e favorável ao autoritarismo.

A segunda mudança aconteceu na primeira metade dos anos 1980, um pouco depois de terminar a quarta edição, quando o Brasil estava mergulhado na crise da dívida externa e da alta inflação. Completei então a minha transição do velho nacionalismo e do desenvolvimentismo protecionista para uma posição mais liberal, embora ainda nacionalista e defensora do papel do Estado — uma posição e um conjunto de teorias que mais recentemente comecei a chamar de “novo desenvolvimentismo”. Esta transição, como a primeira, se deveu à convicção que formei de que o Brasil já havia ultrapassado a fase da indústria infante, e estava na hora de se tornar mais competitivo internacionalmente. Continuei nacionalista, mas passei a entender que agora a competição consultava mais os interesses nacionais do que a proteção. Continuei defensor de um Estado que seja política, administrativa e financeiramente forte, e, portanto, capaz de promover uma política de desenvolvimento, mas passei a entender que o Brasil já chegara ao estágio em que o mercado pode desempenhar um papel maior do que o que desempenhara até então na alocação dos recursos. Continuei keynesiano, mas rejeitei com mais veemência as interpretações populistas de Keynes, favoráveis ao déficit público crônico.

Embora tenha escrito outros livros sobre o Brasil, este é o mais completo, abrangendo um período maior de sua história econômica e política. Nele, uso as teorias gerais que eu próprio elaborei, as teorias econômicas que aprendi com Marx e Keynes, as teorias sociais que aprendi com Weber, e as teorias sobre o Brasil que aprendi principalmente com Ignácio Rangel e Celso Furtado. Entre as teorias gerais para as quais contribuí, a teoria da nova classe média profissional ou tecnoburocrática perpassa todo o livro, a teoria da inércia inflacionária está presente a partir da análise dos anos 1980, o modelo clássico de desenvolvimento com inversão da distribuição de renda (presente em meu livro *Lucro, acumulação e crise*) transparece principalmente no capítulo 17, “Incompatibilidade Distributiva e Nova Política Econômica”, a teoria da incompetência está presente principalmente nos últimos capítulos e a teoria da reforma gerencial do Estado está refletida no capítulo 12, “Do Estado Patrimonial ao Gerencial”.

Se me pedissem uma definição resumida deste livro, diria que *Desenvolvimento e crise no Brasil* é uma análise da Revolução Nacional Brasileira inacabada. Uma análise histórica, econômica e política, escrita por alguém que participou dela com paixão, vivendo suas grandes esperanças e suas frustrações. A alternativa ao fazer esta atualização teria sido publicar um novo

livro, menor e mais focado no presente. Preferi, porém, completar este livro, porque estou convencido de que é possível alcançar uma visão histórica geral do Brasil contemporâneo, não obstante as grandes transformações por que passou o país nesse período de 73 anos — um tempo de grande desenvolvimento e de grandes crises.

## PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO

*Barbosa Lima Sobrinho\**

O professor Luiz Carlos Bresser-Pereira vem-se fazendo conhecido através de artigos importantes, divulgados em revistas especializadas do Brasil e do estrangeiro. O exercício permanente do magistério, ampliando-lhe a problemática e impondo a coordenação das idéias e a clareza da exposição, vale, realmente, como um programa, traçando rumos, exigindo pesquisas, alargando e aprofundando a informação bibliográfica. *Desenvolvimento e crise no Brasil* resulta dessa conjunção de fatores, quando o professor se sente forçado a dilatar o seu campo de doutrinação, no afã de comunicar a um público cada dia mais numeroso o resultado de seus estudos e de sua meditação.

A preocupação fundamental do livro é a exposição do desenvolvimento *tout court*. Desenvolvimento como um contexto e não como um fenômeno setorial. Falar em desenvolvimento econômico não satisfaz a quem conhece as implicações sociais e políticas que acompanham, quando não precedem, o crescimento econômico, numa inter-relação estreita, em que os efeitos obtidos num setor não demoram em constituir-se causa, estímulo ou condição nos demais domínios do desenvolvimento global. O professor Bresser-Pereira não perde nunca de vista essa visão ampla do fenômeno, e o seu livro impressiona, nessa exposição, pela lucidez, pela clareza, pela precisão, pela segurança dos conceitos, constituindo, por isso mesmo, uma das melhores explanações que conhecemos do fenômeno do desenvolvimento econômico. São páginas altamente didáticas, como síntese que se fosse apurando e cristalizando dia a dia, na regência de cátedras, sob a curiosidade exigente e vigilante de um auditório atento. Assinale-se que o autor não pretende ser um economista puro. Situa-se, de preferência, na confluência das ciências sociais, associando a economia e a sociologia para uma tarefa comum, em que as fron-

---

\* Alexandre Barbosa Lima Sobrinho (1897-2000) foi historiador, jornalista, e político. Foi deputado, governador de Pernambuco e candidato à vice-Presidência da República na chapa de protesto contra o regime militar encabeçada por Ulysses Guimarães em 1974. Presidiu a Associação Brasileira de Imprensa até sua morte, aos 103 anos. Foi um nacionalista clássico com quem muito aprendi.

teiras das disciplinas autônomas se apagam, em benefício da explicação e da compreensão dos fenômenos.

Não poderia dizer que estou de acordo com todas as teses do livro. Também não entendo que uma concordância total seja condição para a presença de um prefaciador, presença que é, apenas, no caso, o testemunho de quem conhece de perto o autor e sabe da seriedade de seus estudos e da elevação de suas preocupações doutrinárias. Embora mais expositivo do que conclusivo, sente-se no livro que a dificuldade de concluir resulta menos do receio de afirmar do que da insuficiência dos elementos de que se pode dispor, num domínio em que as pesquisas são escassas e não raro precárias ou até mesmo temerárias. A história econômica e social do Brasil deixa a desejar, limitada, quase sempre, à repetição de lugares-comuns e à apresentação de sínteses, em que se evidencia a superficialidade ou a ausência de dados indiscutíveis. Conhece-se muito bem a formação de nosso patriarcado rural em diversos de seus aspectos, sobretudo sociais. Mas escasseiam pesquisas mais sérias quanto à formação e expansão de nossa burguesia e de nosso proletariado, embora sobre explanações, não raro mais corajosas do que documentadas. Por sinal que já devemos ao professor Bresser-Pereira uma pesquisa meritória, quanto à origem étnica do empresariado nacional na região paulista.

Deve ter custado ao autor, com o espírito de síntese que o caracteriza, não poder chegar, com os elementos reunidos, além das conclusões que ele próprio classifica como puramente afetivas, na falta de terreno mais seguro para o estaqueamento de verdades definitivas. Viu-se como que forçado a uma análise global da realidade brasileira, sem poder dissimular as contradições que a emaranham ou comprometem. Concluir seria como que resolver essas contradições. E como resolvê-las, sem entrar no domínio das adivinhações, se a variedade e complexidade das tensões deslocam para o campo internacional uma decisão que quase não nos pertence ou que cada dia se torna mais difícil e mais custosa?

Seja, por exemplo, o conflito entre *nacionalismo* e *colonialismo*. Começa a dúvida pela própria terminologia. O professor Bresser-Pereira, em certa passagem do livro, prefere a classificação de Hélio Jaguaribe, opondo *nacionalismo* a *cosmopolitismo*. Repugna-lhe o vocábulo *entreguista*, “que possui uma conotação valorativa evidente”. Mas *cosmopolitismo* também inclui uma conotação desse tipo, num esforço para dourar a pílula, atribuindo-lhe um sentido universal quase edificante e meritório. Quando a verdade é que a opção não é entre o interesse nacional de um país determinado e o interesse do universo, mas apenas entre dois países ou entre duas economias, uma dependente, outra dominante. Para definir essa luta, *colonialismo* é palavra

muito mais precisa que *cosmopolitismo*, se se quer traduzir com ela o conflito ou o antagonismo dessas duas economias. O *entreguismo* definiria, nesse conjunto de interesses, a ação gratuita e intencional da alienação. Poderia em alguns casos não ser exata ou ser até mesmo injusta, mas em muitos outros tornar-se-ia insubstituível. *Colonialismo* traduziria a sujeição econômica, aceita voluntariamente como fórmula, senão de prosperidade, ao menos de resignação e dependência.

São fatos e realidades, que podem perfeitamente dispensar intenções agressivas, mas que também não devem ser omitidos ou desprezados. As conotações de valor só têm significação e força, diria o próprio La Palisse, se correspondem a uma realidade. Dissociadas dela, estiolam-se por si mesmas, desamparadas e inofensivas. Em contraposição, quando correspondem a fatos, impõem-se por si mesmas, inelutáveis e convincentes. Por isso mesmo foi que o professor Bresser-Pereira, cedendo ao desejo de reduzir o antagonismo às duas expressões, que lhe pareceram, de início, mais expressivas — *nacionalismo* e *cosmopolitismo* — acabou trocando os vocábulos e substituindo *cosmopolitismo* por *colonialismo*, fiel aos objetivos de lealdade e de sinceridade, que constituem a tônica e o mérito de sua lúcida e brilhante exposição.

Rio de Janeiro, 1968

## CAPÍTULO 1

### O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixarão traços.

Um sistema social é constituído de relações tanto econômicas como sociais e políticas. E como a própria expressão “sistema” sugere, essas relações são interdependentes, de forma que, quando algumas relações sofrem alterações, as outras receberão necessariamente as influências das modificações. Ora, quando falamos em desenvolvimento, temos sempre como objeto um sistema social determinado, o qual se localizará geograficamente em uma região, um país ou um continente. Será sempre, porém, um sistema social. Suas partes, portanto, serão interdependentes. Quando houver modificações reais na estrutura econômica, estas repercutirão nas estruturas política e social e vice-versa. Se a repercussão for pequena, se o crescimento da renda, por exemplo, não for acompanhado de transformações políticas e sociais, isto será sinal de que aquele crescimento da renda não foi significativo para o desenvolvimento, não podendo ser considerado como tal.

O desenvolvimento, portanto, é um processo de transformação global. Seu resultado mais importante, todavia, ou pelo menos o mais direto, é o crescimento do padrão de vida da população. É por isso que, geralmente, a expressão “desenvolvimento econômico” é usada como sinônimo de “desenvolvimento”. No processo de desenvolvimento, o aspecto econômico é preponderante. Mas o setor político pode transformar-se, em determinados mo-

mentos, no foco dinâmico do processo de desenvolvimento, como, paradoxalmente, aconteceu nos países comunistas. Esses fenômenos, porém, revestem-se sempre do caráter de exceção. A regra geral é que o desenvolvimento tenha como aspecto dominante de seu processo a transformação econômica e, como resultado por excelência, o crescimento do padrão de vida da população no seio da qual ocorre o desenvolvimento.

Falo em padrão de vida e não em renda *per capita*. A melhoria dos padrões de vida, o aumento do bem-estar, é um objetivo universalmente aceito pelas sociedades modernas. Torna-se, pois, mais significativo identificar o desenvolvimento com o aumento do padrão de vida. Por outro lado, embora a renda *per capita* seja uma medida do padrão de vida, é uma medida deficiente. Muitas vezes cresce a renda por habitante sem que haja aumento do padrão de vida, a não ser para uma parcela mínima de privilegiados dentro da população. Quando isso acontece, é provável que não tenhamos transformações políticas e sociais, o crescimento da renda terá sido aleatório e instável e é certo que não poderemos falar em desenvolvimento econômico.

Para que ocorra realmente um processo de desenvolvimento, a melhoria do padrão de vida da população deverá tender a ser automática, autônoma e necessária. Essa melhoria será automática quando o processo de desenvolvimento econômico passar a gerar a si mesmo. Quando, por exemplo, um país atinge o estágio do capitalismo comercial, o reinvestimento estimulado pelo lucro torna-se a regra, o desenvolvimento se automatiza. Quando atingimos um estágio capitalista mais avançado, já de caráter industrial, o desenvolvimento tende a tornar-se não só automático, mas necessário, na medida em que o reinvestimento e o crescimento das empresas tornam-se uma condição de sobrevivência das mesmas. A tendência à autonomia do crescimento da renda, que geralmente caracteriza o desenvolvimento econômico, diz respeito ao fato de que, uma vez iniciado, o desenvolvimento tende não só a gerar a si mesmo de forma necessária, mas também a encontrar dentro de suas próprias fronteiras, especialmente em seu mercado interno, seus próprios fatores dinâmicos.

Concebido dessa forma restritiva, segundo a qual não só as transformações devem ser ao mesmo tempo econômicas, políticas e sociais, como também o resultado mais direto deve levar ao aumento do padrão de vida da população — e esse aumento deve ser automático, autônomo e necessário, ou seja, auto-sustentado —, o conceito de desenvolvimento torna-se historicamente situado. Todas essas condições só se conjugam quando, em um determinado país ou região, as relações e as técnicas de produção adquirem cunho predominantemente capitalista ou socialista; quando o governo da socie-

dade, a administração da produção e a própria convivência social deixam de ser regidos por critérios tradicionais e se enquadram no espírito do racionalismo; quando, finalmente, a riqueza social básica não é mais a terra, como é próprio dos sistemas econômicos tradicionais, ou mesmo as mercadorias, como acontece com o capitalismo comercial, e sim o capital investido em prédios e equipamentos destinados à produção, como acontece no socialismo e no capitalismo industrial.

Nesses termos, não tem sentido falar em desenvolvimento da Grécia antiga ou do Egito dos faraós. Da mesma forma, não podemos falar em desenvolvimento do Brasil na época do ciclo da cana ou do ouro. Nesses momentos houve sem dúvida aumento de riqueza, que, todavia, beneficiou, via de regra, apenas uma elite. As transformações sociais e políticas decorrentes não se revestiram de maior importância, não chegando a mudar a estrutura social ou o sistema de poder daquelas regiões, e faltou a esses aumentos de riqueza qualquer caráter automático, autônomo e necessário. Não houve, portanto, desenvolvimento, no sentido moderno da palavra, no sentido em que o estamos usando.

O desenvolvimento de um país tem em geral um princípio bastante definido. Na medida em que é um processo historicamente situado, surge apenas quando o sistema econômico em que ele ocorre torna-se predominantemente capitalista ou socialista. Em uma sociedade ainda basicamente tradicional, pode ocorrer um processo de crescimento econômico que forneça as bases para o posterior desenvolvimento. Foi o que ocorreu no Brasil, a partir de meados do século XIX até 1930. O desenvolvimento, porém, só começa a ocorrer quando a sociedade tradicional entra em crise, quando os critérios racionais começam a superar os tradicionais, quando o capital passa a ter mais importância do que a terra, quando a competência começa a sobrepor-se ao sangue, quando a lei se impõe aos costumes, quando as relações impessoais e burocráticas começam a substituir as de caráter pessoal e patrimonial, quando a sociedade bivalente de senhores e servos, de aristocratas e plebeus, começa a dar lugar a uma sociedade plural, quando o poder político deixa de ser o privilégio de uma oligarquia claramente definida e começa a se tornar cada vez mais difuso, quando a economia de base agrícola tradicional começa a dar lugar a uma economia industrial e moderna, quando a unidade de produção básica não é mais a família, mas a empresa, e depois não é mais a empresa familiar, mas a empresa burocrática, quando os métodos de trabalho tradicionais cedem lugar aos racionais, quando a produtividade e a eficiência se transformam em objetivos básicos das unidades de produção, quando o desenvolvimento econômico se torna o objetivo das sociedades, quando

o reinvestimento se torna uma condição de sobrevivência para as empresas, quando, enfim, o padrão de vida começa a aumentar de forma automática, autônoma e necessária.

Para que todo esse processo de transformação tenha início e comece o desenvolvimento econômico em uma sociedade, uma revolução política não é absolutamente necessária, embora na maioria das vezes acabe verificando-se. É essencial, todavia, que a classe dominante tradicional — geralmente uma oligarquia de caráter aristocrático — seja substituída no controle político da sociedade por um grupo de classe média. Essa substituição será tanto mais rápida e completa quanto mais radical for a revolução política. A Revolução de Cromwell, na Inglaterra, ou a Revolução de 1930, foram social e ideologicamente menos radicais do que a Revolução Francesa ou a Revolução Russa de 1917. Conseqüentemente, naqueles países, a ascensão ao poder de grupos de classe média e a perda do poder por parte da aristocracia ocorreram de forma paulatina, enquanto nestes se verificou de um só golpe, especialmente no caso da Revolução Russa. Excepcionalmente, o poder político pode não ser empolgado por um grupo de classe média para que tenha início o desenvolvimento, e sim, por uma facção decadente da aristocracia, como aconteceu no Japão. Na grande maioria dos casos, porém, o desenvolvimento será iniciado no momento em que o poder político estiver predominantemente ou exclusivamente nas mãos de um grupo de classe média constituído, seja de empresários burgueses, seja de políticos ou militares nacionalistas ou seja de políticos e intelectuais comunistas. No primeiro caso, enquadram-se todos os países industriais da área capitalista, além de países que estão ainda nos primeiros passos do seu desenvolvimento, como o Brasil. No segundo caso, temos países como a Índia, o Egito, e o México. No terceiro caso, estão os países comunistas.

Naqueles países em que o desenvolvimento é iniciado por políticos e militares nacionalistas, o sistema econômico tende, durante um certo período, a ser indefinido. A propriedade privada dos bens de produção é admitida, mas o setor socializado da economia é grande. Depois de um certo tempo, porém, as tendências do sistema econômico em questão começam a delinear-se em uma forma predominantemente capitalista, como aconteceu no México, ou predominantemente socialista, como sucede na Índia e no Egito.

A tomada do poder por um desses grupos de classe média — que, obviamente, à medida que vão estabelecendo-se no poder, vão transformando-se em classe alta — somada a uma série de outros fatores de ordem econômica que não cabe aqui discutir, dão o sinal de partida ao processo de desenvolvimento. Tem início, então, uma fase na história do país que tem sido chama-

da por uns de Revolução Industrial, para salientar a básica identificação do desenvolvimento com o processo de industrialização; por outros de revolução nacional, especialmente quando se trata de um país colonial ou semicolonial, que, para iniciar seu desenvolvimento, tem não só que colocar em segundo plano sua oligarquia tradicional como também desvencilhar-se do jugo de potências imperialistas; e por Rostow de decolagem, para dar ênfase ao rompimento com o estado de estagnação crônica que caracteriza as sociedades tradicionais.

## A REVOLUÇÃO NACIONAL BRASILEIRA

O ano de 1930 marca o início da Revolução Nacional Brasileira. O Brasil até então fora um país tipicamente semicolonial. Com o processo de industrialização que então se inicia, encetamos nosso caminho rumo ao desenvolvimento. Por uma série de razões, entre as quais sobressaem as de ordem econômica, a nossa história dá uma guinada decisiva. Verifica-se então um processo acelerado de transformação. A história, depois de muitos anos de um desenrolar contínuo e uniforme, sofre um impacto e dá um daqueles seus típicos saltos para uma nova direção. Todos os campos são atingidos: o econômico, o cultural, o social e o político. A nação inteira sofre um abalo profundo, cuja marca essencial é a crise violenta que se abate sobre o café e, portanto, sobre todo o nosso comércio exterior. Vemos um ruir de velhas estruturas, de antigos preconceitos, de classes esclerosadas, de privilégios arraigados.

No plano econômico, as transformações são notáveis. Em primeiro lugar, notamos o rápido aparecimento de um mercado interno. É característica básica de uma economia semicolonial não contar com um mercado interno. A grande maioria da população, trabalhando no campo, encontra-se fora do mercado nacional, produzindo artesanalmente para seu próprio consumo, em condições miseráveis, de forma a não permitir que se possa falar em mercado interno. Este, que, com o café e a abolição da escravatura, tivera seu primeiro impulso, só em 1930 tem oportunidade real de expandir-se. Em segundo lugar, observamos a rápida modificação da estrutura do mercado externo, especialmente no campo das importações. Como país semicolonial, exportávamos produtos primários em troca de manufaturas. O surto industrial, que então se verifica, permite-nos realizar rápida substituição de importações. Assim, praticamente não mais importamos produtos manufaturados de consumo, produzidos agora no país. Por outro lado, a dependência de nossa economia, e, portanto, de nossa renda nacional, em relação à exportação,

diminui de forma sensível. Nosso objetivo básico não é mais produzir para exportar (a preços extremamente baixos em relação aos das importações), mas produzir para consumir. Em terceiro lugar — observa-se que todas essas transformações estão ligadas e dependem sempre umas das outras — temos o desenvolvimento industrial, que já alcançou a indústria pesada e a de equipamentos. Essa rápida industrialização, aliás, é a causa dominante das modificações desse período, enquanto o mercado interno é seu efeito fundamental. Em quarto lugar, verificamos a redistribuição de nossa renda nacional e seu extraordinário crescimento. O país deixa de ser basicamente agrário. Além da agricultura e do comércio, dois novos setores produtivos de renda nacional passam a figurar com importância crescente — a indústria e o Estado.

No plano social, há uma transformação básica a ser analisada. A sociedade colonial é caracterizada pela simplicidade de sua estrutura. A divisão do trabalho ainda é primária. A partir de 1930, a diversificação da sociedade brasileira toma um novo e decisivo impulso. Antes disso, nossa estrutura social apresentava apenas duas classes sociais básicas: a dirigente, dos senhores de terra, intimamente ligada ao alto comércio exportador de café e importador de produtos manufaturados; e a dominada, constituída por um enorme subproletariado rural, vivendo em condições de extrema miséria. Entre a diminuta classe dirigente, totalmente alienada aos interesses estrangeiros dos quais dependia, e a imensa classe dominada, encontramos uma insignificante classe média vivendo nas cidades — classe média essa de cunho parasitário, apoiada fundamentalmente no emprego público, já que o Estado, então, mais do que qualquer outra coisa, funcionava como agência de empregos e polícia, às ordens da oligarquia dominante. É essa a estrutura da sociedade brasileira da República Velha, de que alguns saudosistas incorrigíveis têm ainda a coragem de lamentar o desaparecimento.

A partir de 1930, duas novas classes começam a se delinear com mais firmeza: a burguesia industrial e o proletariado urbano. Essas duas classes virão nos nossos dias a marcar decisivamente a sociedade nacional. Por outro lado, a classe média expande-se rapidamente. Continua ainda em grande parte ligada ao funcionalismo público parasitário. O próprio Estado, porém, deixa sua atitude passiva, de mero instrumento de uma classe dirigente objetivando a ordem social, para participar de forma ativa do desenvolvimento nacional, tornando-se seu principal desencadeador. E já, nessa medida, o funcionalismo deixa em grande parte de ser parasitário. Além disso, a classe média encontra na indústria, e em todas as novas atividades que a mesma permite surgir, um campo ideal de trabalho. E assim, da mesma forma que boa parte do subproletariado rural ascende à categoria de proletariado ru-

ral, em condições de padrão de vida superior, também uma parte do antigo proletariado urbano já tende para a classe média ou nela se instalou. Vemos assim diante de um quadro novo da sociedade brasileira, que se completa com a entrada em decadência — embora ainda com muita força — da antiga classe dominante, que passa a lutar contra a ascensão das novas classes de forma cada vez mais consciente.

A análise dessas lutas, porém, já pertence a outro campo, o político, onde as transformações não são menos notáveis. O que caracteriza politicamente o Brasil semicolonial é o domínio de uma pequena oligarquia de senhores de terra, que tem na organização estatal e no capitalismo internacional, respectivamente, o seu principal instrumento e a sua maior razão de existência. No regime a um só tempo feudal e capitalista em que então vivíamos, o domínio político cabe por definição ao proprietário da terra. Este, necessitando compor-se com o simulacro de democracia que então vigora, usa o Estado não só para manter a ordem estabelecida, mas também para ser seu instrumento político básico. Vigora então a chamada política de clientela, em que a classe dominante troca os votos do povo por promessas de recompensa, geralmente por promessas de emprego público. E o pequeno número de eleitores e seu caráter totalmente dependente da classe dominante tornam fácil a realização dessa barganha. Por outro lado, produzindo para exportar, em benefício direto do capitalismo internacional, que goza de todas as vantagens e deixa uma pequena parcela (embora perfeitamente suficiente para um alto nível de vida) para a oligarquia dominante, esta oligarquia conta com o apoio do capitalismo internacional. Em outras palavras, nosso sistema de produção e comércio interessavam diretamente às nações industrializadas, que auferiam todas as vantagens da troca de produtos industrializados por primários. Por isso mesmo essas nações apoiavam, davam mão forte ao domínio da classe que dirigia esse sistema e lhe ofereciam algumas vantagens.

Com a Revolução de 1930, a oligarquia perde o poder e entra em decadência. As classes sociais, conforme vimos anteriormente, que então se desenvolvem rapidamente, vão participar também do governo, juntamente com as classes derrotadas em 1930 e que se haviam apressado em aderir à nova ordem. E o que vemos então, através dos governos de Getúlio, Dutra, Getúlio novamente e Juscelino Kubitschek? Vemos governos de compromisso, dos quais participam forças antagônicas, embora sejam marcados, em traços amplos, por uma linha de industrialização contínua, ainda que nem sempre bem definida. E isto porque a antiga oligarquia, embora derrotada, ainda continua detentora de enorme força econômica e política, não sendo possível uma política de franca oposição a ela.

Desenrola-se então, a partir de 1930, um drama, cujos contornos irão se definindo cada vez mais. De um lado, lutando por uma volta ao antigo regime, a agricultura latifundiária do café e o alto comércio ligado ao café ou diretamente ao capitalismo internacional, com o apoio da classe média parasitária ligada por laços econômicos e sociais (familiares mesmo) à antiga classe dominante. Do outro, o governo, no qual, além de parte das referidas classes de oposição, que aderiram para poder lutar por seus interesses em campos mais favoráveis, vamos encontrar a classe industrial, a proletária e uma nova classe média. Como se vê, um governo de compromisso, um governo de composição instável, do qual Getúlio Vargas, apesar de seus inúmeros erros, será o genial coordenador e ao mesmo tempo o líder das correntes realmente renovadoras que nesse governo existiam. Nesta análise, em traços extremamente amplos, evidentemente não cabe um exame mais aprofundado da época getulista. Bastam-nos agora essas idéias fundamentais. Getúlio Vargas foi um líder populista típico. Ao contrário de muitos outros líderes populistas, porém, foi suficientemente hábil para realizar a sua missão. Fez um governo de compromisso, soube conceder, mas não perdeu a visão de seu objetivo geral, como tantos fatos comprovam, inclusive os resultados econômicos e sociais de seu governo.

Das forças que se entrecrocavam no primeiro governo Vargas, surgirão, no fim da Segunda Guerra Mundial, os grandes partidos nacionais que a Revolução de 1964 extinguiria. Esses não serão mais meros representantes de uma mesma classe social, a oligarquia dominante, como acontecia antes de 1930. Em 1945, quando volta a ordem democrática, os partidos que então se formam logo se definem, não obstante suas contradições e seu caráter hesitante. A UDN irá representar as forças derrotadas em 1930, além da classe média parasitária a elas ligada. Suas características liberais, agrárias, tipicamente reacionárias tornam-se logo visíveis. Por outro lado, PTB e PSD saem diretamente da matriz getulista. O primeiro irá representar seu caráter mais novo e popular, constituindo-se em um amálgama de líderes sindicais e “pelegos” e de grande parte da nova classe média produtiva que então se formava. Apesar de suas inúmeras falhas, o PTB irá definir-se como partido de esquerda moderada. O PSD, por sua vez, será o representante das demais forças antagônicas que se formaram no governo Vargas. Ainda que se possam notar nele tendências para a industrialização e para o desenvolvimento econômico planejado, será o partido brasileiro híbrido por excelência, o partido de centro.

As transformações verificadas no plano cultural são também profundas. Fundamentalmente, podem ser resumidas em uma só: tomamos consciência

de nós mesmos. Até então, o Brasil não se conhecia. Da mesma forma que uma criança desconhece sua própria natureza, não tínhamos noção da realidade brasileira. Quando tomamos consciência de nós mesmos, nos vimos diante do problema básico de nossa cultura, o profundo complexo de inferioridade colonial que a avassala. Julgávamo-nos racial e intelectualmente inferiores aos povos industrializados, sem a mesma capacidade de trabalho, de iniciativa e de êxito, derivando daí as três alienações básicas de nossa formação: a alienação cultural, a institucional e a econômica. A primeira se evidenciava no caráter transplantado e inautêntico de nossa cultura. Não pensávamos por nós mesmos, mas pela cabeça dos outros. Nossos livros mediam-se em qualidade e profundidade pelo número de citações. Pretendíamos conhecer o Brasil usando simplesmente, sem nenhum critério mais científico, as categorias da cultura estrangeira. A alienação institucional se caracterizava pela nossa insistência em transferir as instituições políticas estrangeiras para o Brasil, sem considerar as diferenças econômicas, sociais e naturais que o país apresentava. Finalmente, a alienação econômica importava na tentativa de copiar as práticas econômicas e financeiras dos grandes centros industrializados e na descrença em nossa própria capacidade de trabalho, especialmente em relação às grandes indústrias. Em todos esses anos a partir de 1930, vamos nos conhecendo melhor, perdendo esses complexos, encontrando-nos com a nossa própria realidade. E é nesse processo, cuja conclusão ainda está longe, que localizamos as grandes transformações culturais verificadas no Brasil.

## CAPÍTULO 2

### DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E NACIONAL

A partir de 1930, ou, se quisermos ser mais exatos, no decorrer dos anos 1930, tem início a decolagem do desenvolvimento brasileiro; é nesta década que o Brasil entra propriamente na fase de sua Revolução Industrial. As transformações que irão ocorrer a partir desse momento, todavia, não surgem do nada. Embora só a partir de 1930 se verifique uma solução de continuidade no processo histórico brasileiro, que dá um salto para frente, rompendo com suas bases agrárias, tradicionais e de caráter basicamente colonial, é certo que a decolagem da economia brasileira tem antecedentes bem definidos.

Esses antecedentes podem ser encontrados, em primeiro lugar, no desenvolvimento da cultura do café, que se desenvolve no Brasil a partir de meados do século XIX. O ciclo do café tem características diversas do ciclo do açúcar ou do ouro. Além do fato de os ciclos do açúcar e do ouro terem ocorrido em plena época colonial, a diferença fundamental está no fato de que com o café começa a ser usado em grande escala o trabalho assalariado, ao invés do trabalho escravo. Os grandes cafeicultores descobrem rapidamente que era mais econômico pagar pelo trabalho dos colonos, geralmente através de um sistema de meação, do que usar escravos, quando se tratava de produzir café. Surge, assim, em grande escala no Brasil, fora dos centros urbanos, o trabalho remunerado, que permitirá a formação de um incipiente mercado interno. Abre-se uma brecha no sistema agrário tradicional brasileiro, de caráter semifeudal, com as fazendas constituindo-se em centros relativamente auto-suficientes no que diz respeito ao consumo de seus escravos e agregados. Desenvolve-se o comércio interno. Começam a surgir as condições básicas para a instalação de uma indústria nacional orientada para o mercado interno.

A importância fundamental do surgimento de um mercado interno, ainda que pouco desenvolvido, entre os antecedentes da industrialização brasileira está no fato de que esta só seria possível na medida em que este mercado interno existisse. A expansão da cultura e das exportações de café e a decorrente expansão do trabalho assalariado foram a causa básica da emergência desse mercado.

Decorrência do café e da necessidade do trabalhador remunerado foi também a imigração maciça ocorrida no Brasil a partir de meados do século.

Esses imigrantes, com sua grande ambição e com seus conhecimentos técnicos, os quais, ainda que reduzidos, eram superiores aos existentes nas populações tradicionais brasileiras, viriam a constituir uma das bases da decolagem da economia brasileira.

Ainda no campo econômico, temos como antecedentes da Revolução Industrial Brasileira o desenvolvimento da indústria têxtil, a partir da metade do século XIX; o surto industrial que ocorre nessa época, marcado pela figura do Barão de Mauá; a instalação de um sistema de transporte ferroviário, ainda que totalmente destinado a servir às necessidades de exportação e não às da integração econômica nacional; o aparelhamento da infra-estrutura econômica em geral do país (não só ferrovias, mas portos, usinas hidrelétricas, sistema de comunicações), que se tornou possível com a prosperidade trazida pelo café; a tentativa ainda que fracassada, por ter sido meramente especulativa, de se criar uma indústria nacional logo após a proclamação da República, com o Encilhamento; e em especial a Primeira Guerra Mundial, que possibilitaria um extraordinário desenvolvimento da nascente indústria nacional.

Nos campos político e social, temos como antecedentes da Revolução Nacional Brasileira, entre outros fatos, o surgimento de uma classe média mais atuante a partir das três últimas décadas do século XIX; a constituição do Exército Nacional, especialmente a partir da Guerra do Paraguai, como uma organização essencialmente de classe média, em oposição às origens aristocráticas da Marinha; a Proclamação da República, permitindo que durante uns poucos anos, até a eleição de Prudente de Moraes, a aristocracia agrária e comercial brasileira fosse substituída no poder por grupos de classe média; e as revoluções que nos anos 1920 abalam a Primeira República, evidenciando a insatisfação que grassava em amplas camadas da população brasileira e que resultaria na Revolução de 1930.

## O INÍCIO DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRA: 1930-1939

A Revolução Industrial Brasileira tem início nos anos 1930 devido à conjugação de dois fatores principais: a oportunidade econômica para investimentos industriais, proporcionada paradoxalmente pela depressão econômica, e a Revolução de 1930.

O significado fundamental da Revolução de 1930, que lhe confere uma importância extraordinária no quadro da história econômica, política e social brasileira, é a destituição do poder da oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil, inicialmente em conjuga-

ção com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, particularmente da Inglaterra. Tanto a Proclamação da República, em 1889, como a Revolução de 1930, foram revoluções de classe média, mas, ao contrário daquela primeira, a de 1930 foi uma revolução vitoriosa no tempo. Depois dela, jamais a oligarquia agrário-comercial brasileira voltou a contar com uma parcela sequer do poder que detivera durante séculos.

O governo que se instaurou a partir de 1930 identificava-se com os ideais de renovação da política e da economia brasileiras e enfrentou desde logo a oposição feroz da aristocracia e das classes médias tradicionais brasileiras, vendo-se obrigado, especialmente quando essas classes tentaram retomar o poder a partir da Revolução de 1932, a buscar apoio nas classes novas que emergiam: no proletariado urbano, a que atendeu com uma extensa legislação trabalhista, na nova classe média, à qual continuou a beneficiar com empregos públicos, e na classe emergente dos empresários industriais. Em relação a esta, o novo governo adotou logo uma política nitidamente industrializante. Devido ao desaparelhamento do Estado brasileiro de então para intervir na esfera econômica, essa política não teve efeitos benéficos de monta. As medidas do governo que mais estimularam o arranque da economia brasileira e o seu desenvolvimento industrial foram tomadas por acaso. Entretanto, o simples fato de o governo saído da Revolução de 1930 ter uma atitude positiva em relação à industrialização, e não negativa, como acontecera nos governos anteriores, já significava muito. Se a isto somarmos todas as pequenas medidas que o governo de então tomou em favor da industrialização, e que foram coroadas, no fim dos anos 1930, com o início da construção da grande usina siderúrgica de Volta Redonda, veremos que efetivamente essa revolução é uma peça essencial na explicação do início da Revolução Nacional Brasileira. Não estamos fazendo a apologia do governo Getúlio Vargas em sua primeira fase, que foi inclusive manchada com uma ditadura declarada, entre 1937 e 1945. É indiscutível, todavia, que a Revolução de 1930 marca uma nova era na história do Brasil, tendo estabelecido as condições políticas necessárias para a Revolução Industrial Brasileira.

O segundo fator fundamental a explicar o início da decolagem da economia brasileira está no surgimento inesperado e paradoxal de uma imensa oportunidade de investimentos industriais devido à depressão mundial dos anos 1930. Não fora esse fato, a Revolução de 1930 teria possivelmente deixado de vingar, e o país voltaria a ser dominado pela oligarquia agrário-comercial de comportamento econômico tradicional. Ao tenentismo da Revolução de 1930, que revela suas ligações com o Exército e, portanto, com a

classe média reformista, era preciso somar o industrialismo bem-sucedido cujo maior beneficiário seria a nascente burguesia industrial nacional. Em plena depressão econômica mundial, este último fato foi possível no Brasil devido a dois fatores fundamentais: de um lado, a procura interna manteve-se relativamente constante, apesar da crise econômica mundial que afetou diretamente nossas exportações; de outro lado, os preços dos artigos manufaturados cresceram verticalmente, na medida em que o poder aquisitivo externo do país reduziu-se, enquanto se mantinha o poder aquisitivo interno.

Conforme a clássica análise de Celso Furtado sobre a manutenção do nível de procura nos anos 1930 no Brasil, quando sobreveio a crise, o mecanismo clássico de defesa da economia através da taxa de câmbio não foi suficiente. Com a crise, o preço do café no mercado externo caiu e desvalorizou-se a moeda:

A baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda. Essa queda trouxe, evidentemente, um grande alívio ao setor cafeeiro da economia. A baixa do preço internacional do café havia alcançado 60%. A alta da taxa cambial chegou a representar uma depreciação de 40%. O grosso das perdas poderia, portanto, ser transferido para o conjunto da coletividade através da alta dos preços das importações.<sup>1</sup>

A baixa dos preços do café permitiu um aumento de 25% das exportações em volume físico, porém, longe de ser suficiente para absorver a produção de café. Mesmo baixando os preços, os produtores continuariam a produzir e colher café até que o simples custo da colheita e atividades subseqüentes fosse maior do que o preço do café. Nesse momento, estaríamos diante do caos econômico. Os cafeicultores deixariam de colher café e poderia restabelecer-se o equilíbrio entre oferta e procura do produto. Fica assim evidente que “o mecanismo do câmbio não podia constituir um instrumento de defesa efetivo da economia cafeeira dentro das condições excepcionalmente graves criadas pela crise”.<sup>2</sup>

Impunha-se, pois, encontrar outra solução para o problema, de forma a evitar que os estoques invendáveis continuassem a pressionar cada vez mais

---

<sup>1</sup> Furtado, 1959: 218-219.

<sup>2</sup> Idem, *ibid.*

para baixo os preços do café sem que a quantidade vendida aumentasse correspondentemente, dada a baixa elasticidade-preço da procura do produto. A solução encontrada foi a compra e a destruição, pelo governo, dos excedentes de café. Esta solução era a única possível, tendo-se em vista o objetivo de defender a economia cafeeira, possibilitando que o café continuasse a ser colhido. Furtado observa que “À primeira vista parece um absurdo colher o produto para destruí-lo”.<sup>3</sup>

Diz ainda que:

Ao garantir preços mínimos de compra, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno. Ao evitar-se uma contração de grandes proporções na renda monetária do setor exportador, reduziam-se proporcionalmente os efeitos do multiplicador de desemprego sobre os demais setores da economia... O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.<sup>4</sup>

Em outras palavras, fazíamos um investimento improdutivo em estoques que depois queimávamos. Isto, porém, era melhor do que nada. O problema não era fazer investimentos para aumentar a produção, mas fazê-los para manter o nível de emprego, e, portanto, o nível da procura agregada. Nas épocas de crise, e sempre que haja um excedente para o qual não se encontra colocação, investimentos desse tipo, improdutivos, são essenciais. É evidente que seria melhor se pudéssemos encontrar um investimento produtivo, que não só proporcionasse emprego, mas também fosse refletir indiretamente no aumento da produção e (ou) do bem-estar. Mas soluções como essa não são fáceis. A economia capitalista não é flexível a esse ponto. Por isso é que podemos afirmar que estas economias já conseguem uma grande vitória quando utilizam — como de fato o fizeram no após-guerra — seu excedente na corrida armamentista e nas pesquisas espaciais, desenvolvendo, com isto, uma arma poderosa contra as crises e recessões. No Brasil, portanto, foi extremamente benéfico que o governo encontrasse uma fórmula tão fácil e simples de realizar

---

<sup>3</sup> Idem: 220.

<sup>4</sup> Idem: 222 e 224.

investimentos improdutivos em uma hora de crise, como a de comprar os excedentes de café. Não importa que ao fazê-lo o governo não tivesse a intenção de manter o nível da procura agregada nacional, mas simplesmente a de tomar uma medida em defesa da cafeicultura ameaçada de colapso. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* ainda não havia sido escrita. Por acaso, todavia, o governo brasileiro seguiu a política de Keynes, permitindo que o nível da procura agregada fosse mantido durante a depressão econômica.

Esta simples manutenção relativa da procura agregada teve uma importância fundamental no surgimento de uma excepcional oportunidade de investimentos industriais no início dos anos 1930, porque a ela aliou-se um segundo fato: subiram verticalmente os preços dos produtos manufaturados importados. No período entre 1929 e 1934, o preço em cruzeiros (ou mil-réis) da libra esterlina subiu quase 50%, apesar da desvalorização da libra em 1933. Esta desvalorização da moeda brasileira está diretamente relacionada com a crise do café, cujo preço nos Estados Unidos baixa de 22,5 centavos por libra em 1929 para 8 centavos em 1931, devido à depressão. Confirmando-se a baixa elasticidade-preço da procura do café, suas exportações aumentaram pouco, de forma que tivemos entre 1921 e 1930 uma exportação de 8.371.920 toneladas contra 8.801.263 toneladas no decênio seguinte. Ao ligeiro aumento do volume físico das exportações, todavia, contrapõe-se uma queda violenta do seu valor. Enquanto nos anos 1920 as exportações brasileiras alcançaram 805,8 milhões de libras-ouro, no decênio seguinte não atingiram senão 44% desse total.<sup>5</sup> O resultado dessa queda vertical do nosso poder aquisitivo externo, ao mesmo tempo em que se mantinha o poder aquisitivo interno graças à política de defesa do café, só podia resultar numa alta de aproximadamente 50% nos preços dos produtos manufaturados importados. E este dado ainda é mais significativo quando verificamos que nesse mesmo período os preços internos, em geral, haviam caído aproximadamente 7%. Tornava-se assim proibitiva a importação de artigos manufaturados de consumo, e abria-se uma grande oportunidade para que os empresários nacionais que então surgiam realizassem investimentos altamente lucrativos no setor industrial.

Esta oportunidade foi aproveitada. A capacidade ociosa existente nas empresas nacionais foi rapidamente utilizada. Em março de 1931 o governo Vargas, que já contava em seu seio com representantes dos industriais brasileiros de então, baixa um decreto proibindo as importações de maquinarias para todas as indústrias consideradas em estado de superprodução. Visava

---

<sup>5</sup> Prado Jr., 1945: 297; Furtado, 1959: 218.

com isso proteger especialmente a indústria têxtil, há muito instalada no Brasil. Novos investimentos, em novos setores, foram instalados. As fábricas geralmente começavam como oficinas. O pequeno capital necessário era, na maioria das vezes, levantado entre os membros da própria família. Com o reinvestimento dos lucros, porém, logo se expandiam. Dedicando-se inicialmente a indústrias de bens de consumo que exigiam equipamentos simples (indústria alimentícia, de artigos de higiene e limpeza, perfumaria, farmacêutica, metalúrgica ligeira etc.) muitos desses equipamentos já podiam ser fabricados no Brasil. Dessa forma, em 1935 a produção industrial brasileira já era 27% maior do que a de 1929 e 90% maior do que a de 1925.<sup>6</sup> Entre 1920 e 1929 foram criados 4.697 estabelecimentos industriais, contra 12.232 no decênio seguinte.<sup>7</sup> Estava lançado o desenvolvimento industrial brasileiro.

#### A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: 1940-1945

Depois da conjugação de fatores favoráveis, entre os quais salientei a Revolução de 1930 e a oportunidade de investimentos industriais proporcionada pela manutenção relativa dos níveis da procura interna durante a depressão, enquanto subiam violentamente os preços dos produtos importados, fatores esses que permitiram a deflagração da Revolução Industrial Brasileira, um novo conjunto de estímulos vem, a partir de 1940, condicionar o desenvolvimento industrial brasileiro. O fato fundamental da época é a Segunda Guerra Mundial. E a pergunta inevitável é: até que ponto ela constituiu-se como obstáculo ou estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro? A resposta mais comum é que a Guerra foi um estímulo poderoso ao desenvolvimento brasileiro. Esta crença parte provavelmente de um clichê, segundo o qual as guerras beneficiam o desenvolvimento capitalista.

Por outro lado, conforme observa bem Celso Furtado, “a política seguida durante os anos da guerra foi, na essência, idêntica à que se havia adotado imediatamente depois da crise”.<sup>8</sup> E foi o que de fato ocorreu. Embora os saldos no balanço de pagamentos pressionassem fortemente a taxa de câmbio para baixo, o governo brasileiro fixou-a, não deixando que o cruzeiro se valorizasse. Isso constituiu, novamente, uma forma de proteção do setor cafeeiro,

---

<sup>6</sup> CEPAL, 1949: 206.

<sup>7</sup> Fonte: IBGE.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 239.

pois mantinha sua renda em cruzeiros. Neste caso, também aliavam-se aos interesses dos fazendeiros os dos industriais ligados ao mercado interno. Porque, mantendo-se a renda do setor cafeeiro, mantinha-se a procura dos produtos internos. Some-se a isto que, entre 1937 e 1945, verificou-se uma melhora nas relações de troca do Brasil de 18%.<sup>9</sup> E mais: enquanto os preços dos produtos exportados cresciam nesse período em 116%, contra 82% dos preços das importações, os preços internos brasileiros cresciam em 97%.<sup>10</sup> Pareciam, portanto, repetirem-se as condições dos anos 1930. Não só a procura interna mantinha seu nível, graças à política cambial de taxa fixa do governo federal, como também crescia, devido aos estímulos intrínsecos ao próprio sistema. E a própria demanda externa aumentava: em 1943 a exportação de tecidos chegou a representar 13% das exportações brasileiras. Por outro lado, a oferta de produtos importados sofria um golpe severo face ao total comprometimento das economias dos países industrializados com o esforço de guerra. Surgia assim uma nova oportunidade para a realização de investimentos e poder-se-ia esperar novo surto do desenvolvimento industrial brasileiro.

Não foi, todavia, o que ocorreu. A afirmação de que a Segunda Guerra Mundial estimulou o desenvolvimento industrial brasileiro carece de fundamento. A economia norte-americana, sem dúvida, recebeu um forte impulso com a Guerra. No Brasil o que ocorreu foi uma redução do ritmo de seu desenvolvimento industrial. Enquanto no quinquênio anterior a produção industrial brasileira crescera 43%, entre 1940 e 1944 aumentou apenas 30%. Se considerarmos também 1945, teremos um crescimento de 37% durante a guerra, contra 49% nos seis anos anteriores. E se a produção industrial não apresentou índices favoráveis durante a Guerra, o mesmo poderemos afirmar em relação ao produto real e ao produto real *per capita*, que entre 1940 e 1945 cresceram, respectivamente, apenas 23% e 8%.<sup>11</sup>

A causa básica dessa redução do ritmo de desenvolvimento, quando a procura interna em ascensão propiciava ampla oportunidade nos investimentos industriais, pode ser encontrada em um fato simples: o desenvolvimento industrial brasileiro estava ainda na dependência quase total da importação de equipamentos. Nossa indústria de bens de capital era ainda incipiente. Ora, face à Guerra, os países desenvolvidos haviam sido obrigados a reduzir drasticamente suas exportações, não só de artigos manufaturados de consumo

---

<sup>9</sup> CEPAL, 1949, op. cit.

<sup>10</sup> Fundação Getúlio Vargas. “Índice de Custo de Vida na Guanabara”.

<sup>11</sup> CEPAL e IBGE.

como também de equipamentos industriais. Os empresários brasileiros viam-se assim na impossibilidade de aumentar sua produção na extensão que o mercado reclamava. O limite de sua expansão estava muitas vezes na utilização plena de sua capacidade instalada. Um indício do que afirmamos foi o desenvolvimento gigantesco da indústria têxtil nesse período. Esse setor tradicional da indústria brasileira, que há muito vinha trabalhando em regime de capacidade ociosa, passou subitamente a operar a todo vapor, produzindo além da sua capacidade normal. Entre 1940 e 1943 sua produção aumentou 59%.<sup>12</sup> Em 1945, quando as exportações de tecidos já haviam reduzido, a maquinaria das fábricas têxteis estava trabalhando numa média de mais de 14 horas por dia.<sup>13</sup> O desenvolvimento industrial, portanto, só foi possível graças à utilização intensiva dos equipamentos existentes. Faltava ainda à economia brasileira um mínimo de autonomia para se desenvolver sem o concurso da importação de bens de capital.

#### O DECÊNIO DO APÓS-GUERRA: 1946-1955

A Guerra, todavia, deixou uma herança que nos anos seguintes facilitaria o desenvolvimento da economia brasileira: os grandes saldos cambiais estrangeiros que se acumularam nesse período, face à drástica redução das importações. Esses saldos seriam em grande parte desperdiçados com a importação maciça de bens de consumo e com a compra de algumas empresas européias de serviços públicos, diante da recusa dos países devedores, particularmente Inglaterra, de saldar seus débitos de outra forma. Esse uso irracional de nossos recursos cambiais reflete a tendência economicamente liberal e politicamente conservadora do governo de então. O fim da Guerra coincidiu com a queda de Getúlio Vargas. Seu governo, embora ditatorial, tivera como uma de suas constantes o apoio à industrialização brasileira. O governo provisório que se segue, vendo-se de posse de tantas divisas, abre nossas portas a todo tipo de importação. Em meio ao desperdício, todavia, tem início a tão necessária reequipagem da indústria nacional. E com este fato começa um período de grande desenvolvimento para a economia brasileira e para a indústria em particular. A taxa média de crescimento do Produto Interno Real, que durante a Guerra, entre 1940 e 1945, fora de 4,7%, sobe nos cinco anos se-

---

<sup>12</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Economia da FGV.

<sup>13</sup> Stein, 1957: 166.

guintes para 7,3%, e entre 1951 e 1955 mantém-se ainda no nível elevado de 5,7% em média ao ano. Durante esse decênio, o crescimento médio anual foi de 6,5% e o crescimento total de 130%. Apesar do elevado índice de crescimento da população (que nesse período cresceu a uma taxa de aproximadamente 3% ao ano), o Produto Interno Real *per capita* também apresentou grande crescimento. Durante o decênio 1946-1955, foi de 3,5%.

Confirmando o título geral de Revolução Industrial Brasileira que estamos dando ao período entre 1930 e 1960, o desenvolvimento industrial ganhou também grande impulso a partir de 1946, reforçando sua posição de setor dinâmico da economia do país. O crescimento médio anual da produção industrial, que no período da Segunda Guerra fora de 6,2%, aumenta entre 1946 e 1950 para 8,9% e no quinquênio seguinte ainda se mantém a uma taxa de 8,1%. O crescimento médio na produção entre 1946 e 1955 é de 8,5% ao ano, 2% a mais, portanto, do que o crescimento do produto. O Quadro 1 resume os dados que acabamos de apresentar.

Quadro 1  
Produto Interno Real e produção industrial  
(taxa anual média de crescimento por períodos)

Períodos	Produto Interno Real	Produção industrial
1940-1945	4,7%	6,2%
1946-1950	7,3%	8,9%
1951-1955	5,7%	8,1%
1956-1961	6,0%	11,0%
1962-1965*	1,9%	2,4%

Fontes: Fundação Getúlio Vargas e CEPAL.

\* Estimativa para o primeiro semestre.

O decênio imediatamente após a Guerra é de prosperidade econômica. Além dos saldos em divisas estrangeiras, que constituíram um estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro, na medida em que permitia a importação dos equipamentos necessários à indústria nacional durante a Guerra a um preço baixo, diversos fatores de maior importância exerceram influência sobre a economia brasileira e explicam essa prosperidade.

Em primeiro lugar, entre 1946 e 1955 houve uma melhoria das relações de troca no Brasil de 151%. Se considerássemos as relações de troca como índice 100 em 1946, em 1955 teríamos um índice 251. E observe-se que não escolhi o ano inicial e o final. Tomei apenas os limites do período que estamos analisando. Se fosse escolher respectivamente o ano de relações de trocas mais

baixas, 1948, e o de relações de trocas mais altas, 1954, dentro desse decênio a melhoria seria de 204%.<sup>14</sup> Responsável por esse fato foi a grande elevação dos preços do café. Enquanto em 1946 o preço médio da saca de café era 22,41 dólares, em 1955 tínhamos um preço médio de 61,62 dólares.<sup>15</sup> Esta melhoria das relações de troca teve grande importância na aceleração da industrialização brasileira, na medida em que proporcionava ao país as divisas necessárias ao desenvolvimento, num momento em que o país ainda não atingira um grau mínimo de autonomia no que diz respeito à produção interna de equipamentos.

A importância dessa melhoria torna-se ainda mais acentuada quando relacionada à política cambial do governo durante o período. Em 1945 é criada a Superintendência da Moeda e do Crédito, SUMOC, organização precursora do Banco Central Brasileiro. Com a derrubada do governo Vargas, o governo provisório, e, em seguida, o governo Dutra adotaram uma política cambial liberal, com conseqüências ruinosas para o país. Através da Instrução nº 17 da SUMOC, era extinto o mercado oficial de câmbio. A política de portas abertas então adotada, resulta no rápido esgotamento dos saldos comerciais no exterior. E já em 1947, depois de um novo fracasso do liberalismo cambial, o governo adota um rígido controle das importações, através de um sistema de prioridades, ao mesmo tempo em que mantém fixa a taxa do dólar. Essa política de contingenciamento executada pela Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil, Cexim, apesar da corrupção em que esse órgão se deixou envolver, teria vital importância no desenvolvimento industrial brasileiro. Por um lado, ao estabelecer um sistema de prioridades, as importações de equipamentos e matérias-primas foram facilitadas, por outro a importação de bens de consumo, dependente de licenças de importação, tornava-se extremamente problemática devido à sua baixa prioridade.

Dessa forma, o mercado interno de bens manufaturados de consumo era novamente reservado para os produtores nacionais, que, além disso, podiam importar máquinas e matéria-prima a um câmbio desligado da realidade, fixado a uma taxa em que a moeda brasileira ficava supervalorizada, tornando irrisório o preço dos equipamentos e matérias-primas importados. A Instrução nº 70 da SUMOC estabelece um sistema mais flexível de leilões de câmbio, com várias categorias de importação. Esse sistema, que prevaleceria até o fim dos anos 1950, mesmo sofrendo diversas modificações, mantinha a bar-

---

<sup>14</sup> Fonte: *Conjuntura Econômica*, FGV.

<sup>15</sup> Fonte: Instituto Brasileiro do Café.

reira cambial à importação de produtos manufaturados de consumo, ao mesmo tempo em que garantia uma taxa cambial relativamente baixa para as importações necessárias à indústria brasileira. Dessa forma, no período de 1946 a 1955, e especialmente entre 1947 e 1953, o sistema cambial brasileiro é transformado em um poderoso estímulo à industrialização.

Por outro lado, na medida em que o câmbio de importação e de exportação era controlado pelo governo, a melhoria das relações de troca, ao invés de beneficiar os exportadores, particularmente os de café, era empolgada pelo governo, que a redistribuía principalmente para o setor industrial. Funcionava assim o chamado “confisco cambial”, que permitia a redistribuição da renda nacional em favor do governo e do setor industrial, que formavam o setor moderno da economia nacional, em oposição ao setor tradicional, exportador, constituído especialmente pela aristocracia cafeicultora. Esse “confisco cambial” foi naquela época transformado em uma das questões políticas básicas. A ele muito deve o desenvolvimento industrial brasileiro.

Tivemos assim um grande desenvolvimento industrial durante o decênio imediatamente posterior à Guerra. A produção industrial global aumentou 122%. É importante notar, todavia, que esse crescimento industrial não se produzia de forma homogênea entre os setores industriais. Como é próprio do processo de desenvolvimento, a estrutura econômica do país se transformava. Ao findar a Guerra, podemos afirmar que a indústria leve ou básica de consumo estava instalada no Brasil. A partir dessa época teria início o desenvolvimento de indústrias de bens de consumo mais complexas, como é o caso dos eletrodomésticos. Seria também dado mais impulso às indústrias de base e às de bens de produção. Em outras palavras, se fizemos uma distinção entre as indústrias “tradicionais” e as “modernas”, eram estas últimas que mais se desenvolviam após a Guerra. Entre 1948 e 1955, por exemplo, a produção industrial global aumentou 87%, as produções de dois setores industriais tradicionais, a indústria têxtil e a de alimentação, aumentaram respectivamente 61% e 77%, ficando ambas, portanto, abaixo da média, enquanto as produções da indústria metalúrgica e da indústria química aumentavam 172% e 608%, respectivamente.<sup>16</sup>

O grande desenvolvimento da indústria química deu-se, naturalmente, devido ao petróleo. Depois de longa batalha política, em que se degladiaram as forças do Brasil novo e do Brasil velho, do nacionalismo então em plena expansão e do colonialismo minado pelo complexo de inferioridade nacio-

---

<sup>16</sup> Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

nal, em 1953 foi fundada a Petrobrás. Esta empresa, que teria um papel fundamental no desenvolvimento econômico do país, produz nos seus primeiros três anos de funcionamento três vezes mais do que durante os catorze anos e sete meses anteriores em que a produção ficara sob o controle do Conselho Nacional de Petróleo.<sup>17</sup> O desenvolvimento da indústria de bens de produção nesse período pode ser ilustrado com os seguintes dados: entre 1947 e 1954, a produção de bens de capital cresceu 147%. Embora nossas importações nesse mesmo período crescessem 105% (devido em grande parte à melhoria das relações de troca), a participação dos bens de capital produzidos internamente nos investimentos totais, que era de 54,2% em 1947, elevou-se para 72,9% em 1954.<sup>18</sup> A baixa participação em 1947 pode em parte ser explicada pela facilidade de importar equipamento logo no pós-guerra. Assim mesmo, porém, esse aumento de 54,2% para 72,9% da participação dos bens de capital produzidos internamente, quando as importações totais mais do que dobravam, revela bem o desenvolvimento da indústria de bens de produção do Brasil naquele período.

#### A CONSOLIDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL: 1956-1961

Terminado esse período, todavia, o Brasil viu-se ante três grandes ameaças ao seu desenvolvimento. Em primeiro lugar, o processo inflacionário, que de 1939 a 1953 apresentara uma taxa média de elevação anual de 11%, sobe em 1954 a 26,2%.<sup>19</sup> Em segundo lugar, a relação de trocas do Brasil, que atingira em 1954 um ponto alto, entra em declínio nos anos seguintes, com a baixa dos preços internacionais do café. De 1954 para 1960 temos uma redução de 25% nas relações de troca.<sup>20</sup> Finalmente, o desenvolvimento econômico nacional via-se ameaçado pela crise da infra-estrutura econômica do país. Todo o desenvolvimento ocorrido até então fora realizado sem maior planejamento, ao sabor de estímulos externos (fundamentalmente por nossa incapacidade cambial de importar bens de consumo manufaturados e pela melhoria das relações de troca) que se casavam com a manutenção e crescimento da demanda interna. Os investimentos de infra-estrutura, entretanto,

---

<sup>17</sup> Barroso, 1958: 45.

<sup>18</sup> CEPAL-BNDE, 1957.

<sup>19</sup> “Índice de Custo de Vida na Guanabara de dezembro a dezembro”, FGV.

<sup>20</sup> Fonte: *Conjuntura Econômica*.

não acompanharam o ritmo acelerado desse desenvolvimento, apresentando-se como verdadeiros pontos de estrangulamento da economia.

No setor do transporte ferroviário tínhamos um sistema arcaico, deficitário, mal equipado, excessivamente burocratizado e, por estar ainda voltado para o transporte para os portos de exportação, incapaz de atender às necessidades do mercado interno. No setor da navegação, o quadro era também desolador, dominado por empresas estatais deficitárias, mal equipadas e burocratizadas. No setor da energia, as empresas estrangeiras, que dominavam 80% da produção, desinteressavam-se por realizar investimentos, dadas as tarifas baixas impostas pelo governo. No setor siderúrgico, a base da produção nacional era ainda a usina de Volta Redonda, cuja capacidade estava aquém das necessidades do país.

Não bastassem esses fatos, devido especialmente à reduzida safra de café em 1956, a taxa de crescimento do Produto Interno Real cai para 1,9%, tornando o crescimento da renda *per capita* negativo.<sup>21</sup> No entanto, o período que se segue até 1961 constitui-se no período áureo do desenvolvimento econômico nacional. Consolida-se e encerra-se a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, termina o processo de decolagem de sua economia, que me propus como tema deste capítulo. Conforme o Quadro 1, a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Real sobe para 6%. Mais impressionante, porém, é o crescimento da produção industrial, que alcança uma taxa média anual de 11%, quase o dobro, portanto, da taxa de aumento do produto. Esse extraordinário desenvolvimento atinge seu ponto máximo em 1961, quando então a economia entra paulatinamente em crise, como veremos no capítulo 5. Ocorrem transformações fundamentais na economia, não só do ponto de vista econômico, como também do político e social, que analisarei especialmente no capítulo 4 deste livro.

No campo econômico, a transformação estrutural básica diz respeito ao crescimento da participação da indústria manufatureira no Produto Interno Real. Com uma participação de 22,6% em 1955, contra 20% em 1950, temos um crescimento de 13%. No quinquênio seguinte, porém, a participação da indústria manufatureira no produto sobe para 27,5%, importando um aumento porcentual de 21% na participação.<sup>22</sup>

Nesse período, o fenômeno econômico fundamental é a implantação de uma poderosa indústria automobilística no Brasil. Partindo praticamente da

---

<sup>21</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Economia, FGV.

<sup>22</sup> Fonte: *idem*.

estaca zero em 1955, o Brasil, em 1960, já produzia 133.078 veículos, com um índice de nacionalização superior a 90%. A importância dessa indústria é fundamental na explicação do desenvolvimento brasileiro nesse período, não só devido às economias de divisas que produz, mas especialmente face às economias externas que as empresas montadoras trazem consigo. Em outras palavras, a presença no Brasil das grandes fábricas de automóveis significou não só salários e lucros para seus empregados e acionistas, mas também um imenso crescimento das oportunidades de emprego e investimento para a indústria de autopeças, para a indústria de base, para o setor da comercialização dos veículos produzidos etc. Dessa forma, o fato de os lucros dessas empresas beneficiarem acionistas no exterior pouco significa quando comparado ao estímulo que representou ao desenvolvimento econômico.

Mas, por que todo esse desenvolvimento, por que essa extraordinária expansão em um momento em que as condições pareciam tão desfavoráveis? Vejo uma razão básica para isso: a política econômica do governo nesse período. Em 31 de janeiro de 1956 tem início o governo Juscelino Kubitschek. Durante os cinco anos que se seguem e pela primeira vez na história do Brasil, o governo federal se transforma num instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento industrial brasileiro. Antes da Revolução de 1930 os governos haviam sido sempre representantes da oligarquia agrário-comercial brasileira, decorrendo daí atitudes governamentais em relação à industrialização que iam desde a indiferença até à hostilidade aberta. Com a Revolução de 1930 isso mudou, especialmente durante os dois períodos do governo Vargas. Durante seu segundo mandato, em particular, houve uma tentativa séria de planejar a promoção do desenvolvimento industrial brasileiro. Mas foi só com o governo Kubitschek que o Estado brasileiro transformou-se em um instrumento razoavelmente eficiente de desenvolvimento do país.

Três fatos explicam essa ação positiva do governo. Em primeiro lugar, fora ele eleito pelas mesmas forças políticas que desde 1930 estavam no poder. E essas forças, ainda que muitas vezes contraditórias, podiam ser definidas em suas linhas gerais como nacionalistas, industrialistas e intervencionistas moderadas (no capítulo 4 discutiremos esse assunto amplamente). Era de se prever, portanto, que o novo governo tivesse uma atitude decididamente a favor do desenvolvimento industrial brasileiro. O quadro político em que ele operava era favorável a isso. Apenas esta razão, todavia, não seria suficiente para explicar o problema. Em segundo lugar, temos a personalidade de Juscelino Kubitschek. A história, sem dúvida, não é obra de líderes políticos ou militares, mas é indiscutível que os líderes de personalidade forte deixam sua marca na história. Foi o que aconteceu com Juscelino Kubitschek. Com raro

senso de oportunidade soube perceber o momento histórico pelo qual o país passava e deu a seu governo duas linhas mestras: a industrialização forçada, a todo vapor, e o otimismo, a confiança nas potencialidades do país e de seu povo. Sua ideologia industrialista e o extraordinário apoio que deu à industrialização brasileira pareciam ocorrer, muitas vezes, apesar dos empresários industriais, e não como algo por eles demandado; seu otimismo ilimitado era uma negação frontal do complexo de inferioridade colonial em relação, particularmente, aos povos de origem anglo-saxã, que então grassava no Brasil. Finalmente, como um terceiro motivo que explica o papel positivo desempenhado pelo governo no desenvolvimento econômico brasileiro entre 1956 e 1961, temos que o novo presidente soube rodear-se de uma equipe de técnicos, particularmente de economistas, que começaram a surgir no Brasil a partir do fim da Segunda Guerra, em torno da Fundação Getúlio Vargas, da SUMOC, do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda.

Essa equipe de técnicos, muitos deles formados no exterior, e sofrendo a influência do pensamento econômico da CEPAL, constitui um fato novo no Brasil. Na segunda metade dos anos 1950, esse grupo de economistas, que vinha se constituindo como uma verdadeira classe burocrática, estava em condições de assumir um controle crescente da economia nacional e de planejar seu desenvolvimento. Além da capacidade técnica de seus membros, dispunham eles agora de um sistema de contabilidade nacional essencial para o trabalho de planejamento que a Equipe da Renda Nacional da Fundação Getúlio Vargas desenvolvera a partir de 1947. O presidente eleito em 1955, percebendo a potencialidade desse grupo, entregou-lhe a tarefa de elaborar o Plano de Metas, e depois conferiu-lhe um grande número de responsabilidades nos setores-chave da economia do país. Convém notar que esse grupo, que evidentemente não era homogêneo, observando muitas vezes divergências sérias entre seus membros, caracterizava-se antes de tudo pela competência técnica, pelo domínio de uma ciência complexa como a economia. Constituindo-se num verdadeiro grupo burocrático, inserido nos quadros do Estado e das empresas paraestatais, mantinha-se no poder independentemente dos governos e de suas orientações políticas. Sob a orientação política do presidente da República, que assessorava, ao invés de definir a política econômica, como aconteceu depois da Revolução de 1964, esse grupo era um fator de desenvolvimento do país.

Apesar de suas muitas limitações, apesar da herança patrimonialista do Estado semicolonial brasileiro e da conseqüente ineficiência de seus setores tradicionais, o governo federal pôde ter uma ação decisiva na promoção do desenvolvimento econômico do país na segunda metade dos anos 1950. O

estímulo que proporcionou à industrialização do país, criando condições favoráveis aos investimentos privados nacionais e estrangeiros, e o crescimento dos investimentos governamentais constituem a explicação básica para isso.

As condições favoráveis ao investimento industrial privado não foram apenas de ordem econômica, mas também política. A grande habilidade política de Juscelino Kubitschek permitiu que seu governo transcorresse em relativa tranqüilidade, não obstante que os interesses em conflito dos grupos econômicos e sociais não propiciassem tal tranqüilidade. Ela só foi possível graças à capacidade de compromisso e de arbitragem entre os grupos revelada pelo presidente, e graças ao fato de ter conseguido, em grande parte, unir o povo brasileiro em torno de uma ideologia particular fascinante, que praticamente nasceu e morreu (ou pelo menos perdeu vigor) com ele: o desenvolvimento.

Uma segunda causa do desenvolvimento industrial brasileiro ocorrido nesse período foi o grande afluxo de capitais estrangeiros. Constitui esse fato um simples destaque da política econômica do governo, no qual se enquadrava. O governo federal incentivou a entrada de capitais estrangeiros diretos, seja através da Instrução nº 113 da SUMOC, baixada pelo governo de transição que sucedeu ao suicídio de Getúlio Vargas, e que chegava ao exagero de discriminar as empresas nacionais em favor das estrangeiras, dos grandes incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o governo federal proporcionou para a instalação da indústria automobilística, da naval, da mecânica pesada etc.

Difícilmente os investimentos diretos de capitais estrangeiros constituem condição essencial e, muito menos, causa básica do desenvolvimento industrial de um país. Pelo contrário, dependendo das circunstâncias, os investimentos estrangeiros diretos podem transformar-se em uma causa de subdesenvolvimento. Se os investimentos diretos estrangeiros forem dirigidos à mineração, ao comércio, à agricultura ou aos serviços públicos, em que seus efeitos multiplicadores são geralmente baixos; se a economia for tão subdesenvolvida a ponto de o investimento estrangeiro transformar-se em um quisto isolado dentro de uma estrutura econômica tradicional, de forma que os efeitos multiplicadores do investimento são paralisados devido à inexistência seja de fornecedores nacionais (os suprimentos de equipamentos, peças, produtos semi-acabados e mesmo de certas matérias-primas vêm do exterior), seja de trabalhadores nacionais (dada a inexistência de mão-de-obra especializada); se o governo, que pelo menos recebe os impostos, for o simples representante de uma oligarquia totalmente agrária e desvinculada do processo de desenvolvimento industrial do país, a qual gastará os recursos auferidos em consumo unitário de bens importados e viagens ao exterior; se os bens pro-

duzidos destinarem-se exclusivamente à exportação, dada a inexistência de um mercado interno razoavelmente desenvolvido; se houver uma conjugação desses fatos, o que é comum em países altamente subdesenvolvidos, que ainda não iniciaram seu processo de industrialização, é indiscutível que o investimento estrangeiro terá efeitos negativos sobre o desenvolvimento do país.

Mesmo se for realizado no setor manufatureiro, em que são grandes os efeitos multiplicadores, o investimento estrangeiro poderá ser prejudicial ao país, devido ao ônus que acarretará para o futuro com as remessas de lucros, se no setor em que foi aplicado o capital não for escasso. Porque a escassez do capital não é um dado absoluto nos países subdesenvolvidos. Especialmente nos setores em que o investimento econômico é pequeno e mesmo médio, em que não são necessários grandes capitais para se organizar uma empresa eficiente, o capital geralmente não é escasso; pelo contrário, é abundante. Exemplo disso é o caso da indústria farmacêutica, que foi desnacionalizada, não devido à escassez de capital nacional, mas à superioridade técnica (defendida por patentes) dos laboratórios estrangeiros.

Entretanto, se os investimentos estrangeiros forem realizados em um país já com um certo grau de desenvolvimento, possuidor de um mercado interno, em setores em que o capital é realmente escasso, devido especialmente à sua dimensão, e se suas economias externas forem poderosas, estes investimentos transformar-se-ão em um fator positivo no desenvolvimento econômico do país.

Foi o que ocorreu no Brasil, especialmente na segunda metade dos anos 1950. Historicamente a luta do capitalismo internacional, inicialmente inglês e depois norte-americano, em relação ao Brasil fora a de dificultar seu desenvolvimento industrial, a fim de conservar o mercado para seus produtos manufaturados de exportação. Dessa forma, os investimentos estrangeiros no Brasil eram especialmente dirigidos aos serviços públicos, aos transportes (para facilitar as exportações de produtos primários) e ao comércio. A partir dos anos 1950, e especialmente a partir do período que estamos analisando, todavia, as empresas estrangeiras exportadoras de produtos manufaturados para o Brasil foram obrigadas a modificar sua política. Face ao surgimento de empresas nacionais e às barreiras cambiais e tarifárias à entrada de seus produtos no Brasil, viram-se diante do dilema de ou realizar grandes investimentos industriais no Brasil ou perder o mercado brasileiro. É evidente que optaram pela primeira solução. Esse fato, aliado aos estímulos governamentais a que já nos referimos, provocaram enormes investimentos estrangeiros no Brasil. O balanço entre entrada e saída em forma de lucros, que tradicionalmente era deficitário no Brasil, produziu um grande saldo. Não só a indústria auto-

mobilitária, mas uma série de outras indústrias caracterizadas pela escassez do capital e a amplitude dos efeitos multiplicadores receberam esses investimentos, que, propagando-se pelo resto da economia brasileira, constituíram-se num fator indiscutível de nosso desenvolvimento econômico nesse período.

Teve assim o Brasil um grande desenvolvimento industrial entre 1956 e 1961. Consolidou-se nesse período o desenvolvimento industrial brasileiro, impulsionado de modo decisivo pela política industrializante do governo federal e secundada pela entrada maciça de capitais estrangeiros no setor manufatureiro. O surgimento da indústria automobilística constitui-se no fato econômico dominante do período, ao mesmo tempo em que nos fornece uma demonstração perfeita das causas da rápida industrialização ocorrida nesse período: a indústria automobilística foi antes de mais nada fruto da política econômica do governo federal, exercida através do GEIA, Grupo Executivo da Indústria Automobilística. Por outro lado, foi resultado dos investimentos estrangeiros estimulados pela política governamental.

Dizemos que nesse período de cinco anos se consolidou o desenvolvimento industrial brasileiro porque, depois do extraordinário surto industrial ocorrido nele, as oposições e as dúvidas de caráter fundamentalmente ideológico quanto às possibilidades de industrialização do Brasil desapareceram. A crença na vocação agrícola do Brasil perdeu qualquer substância. Mas, além deste motivo, localizado na área dos valores sociais, temos outras razões de ordem mais objetiva, ou pelo menos mais quantificáveis, para a consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro. A mais importante delas, além da taxa média de crescimento industrial, que nesse período atingiu 11% ao ano, e da instalação da indústria automobilística, foi o grande desenvolvimento da indústria de bens de capital. O Brasil, que já atingira um relativo grau de auto-suficiência global, dado seu baixo coeficiente de importações (relação das importações sobre o produto bruto interno), o qual em 1960 era de apenas 5,7%,<sup>23</sup> começa nesse período a tornar-se independente em um setor fundamental: o da produção de equipamentos. Segundo estudo realizado pela CEPAL,<sup>24</sup> o desenvolvimento da indústria de máquinas-ferramentas entre 1955 e 1961 foi extraordinário, atingindo a taxa de 14,7% ao ano. O desenvolvimento dessa indústria era ainda ilustrado pelo fato de que 55% das unidades produzidas tinham menos de dez anos (o estudo foi realizado em

---

<sup>23</sup> CEPAL, 1963a: 54.

<sup>24</sup> CEPAL, 1963b.

62). Por outro lado, a participação das importações na oferta de equipamentos, que em 1949 era de 52,7%, baixou para 32,8% em 1958.<sup>25</sup> Em outras palavras, 67,2% da oferta em cruzeiros de equipamentos para a industrialização do país, em 1958, era feita pela indústria nacional.

De um modo geral, pode-se dizer que este foi o período de desenvolvimento da indústria automobilística (a produção da indústria de matérias de transporte aumentou, entre 1956 e 1961, 700%), da indústria química (aumento de 106%), da indústria de máquinas-ferramentas (aumento de 125%), da indústria metalúrgica (aumento de 78%), e de algumas indústrias básicas, como o petróleo, o alumínio, o chumbo.<sup>26</sup> Terminado esse período, já se podia afirmar que o Brasil não só estava na prática totalmente auto-suficiente quanto à importação de bens de consumo leves e pesados, mas que fizera enormes progressos no campo da indústria de base e no de equipamentos industriais.

Este fato, somado à crise em que paulatinamente mergulhou a economia brasileira a partir de 1962, permitir-nos-ia afirmar, depois de uma análise superficial, que o ano de 1961 marca não só a data da consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro, mas também o término da Revolução Industrial, da decolagem da economia brasileira. A partir desse momento, o desenvolvimento econômico brasileiro, embora continuasse sujeito às crises próprias dos sistemas neocapitalistas, já se teria tornado automático, necessário e independente. Automático porque, havendo consolidado-se no Brasil um sistema de base capitalista (em substituição a um sistema econômico de base tradicional), o reinvestimento dos lucros em busca de mais lucros institucionalizara-se. Necessário porque, havendo esse desenvolvimento capitalista tomado a forma de um amplo crescimento industrial (e não meramente comercial), o reinvestimento tornava-se não só interessante, mas uma necessidade do próprio sistema, uma condição de sobrevivência das empresas em um regime de concorrência e de desenvolvimento tecnológico. Independente, ou melhor, relativamente independente, porque a produção dos equipamentos necessários ao prosseguimento do desenvolvimento industrial já estava sendo feita em sua maior parte no próprio Brasil. Veremos, porém, que esta análise não é necessariamente correta, na medida em que se baseia em uma analogia ingênua entre a revolução industrial dos países industrializados e o processo de industrialização ocorrido no Brasil entre 1930 e 1961, quando da primeira Revolução Industrial Brasileira.

---

<sup>25</sup> Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1962: 51-Síntese.

<sup>26</sup> Fontes: *Conjuntura Econômica*, CEPAL, Serviço de Estatística da Produção.

No período de 1930 a 1961 transformou-se a estrutura econômica, política e social do país, palco que foi de uma revolução industrial nacional. Antes de passarmos, nos próximos capítulos, à análise do desenvolvimento social e político, faremos uma tentativa de reduzir todo o desenvolvimento ocorrido a um modelo, a um esquema abstrato em que apenas aquelas características fundamentais apareçam, estabelecendo-se entre elas relações de causa e efeito e também relações circulares, em que os fenômenos são ao mesmo tempo causa e efeito uns dos outros, de forma a ocorrer o processo social em círculos.

Em primeiro lugar, apresentaremos e examinaremos isoladamente cada uma das características fundamentais do desenvolvimento econômico brasileiro nesse período de revolução industrial. Entre 1940 e 1961, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu 232%, mais do que triplicou, portanto. Mais significativo, todavia, é o fato de que nesse período o Produto Interno Bruto *per capita* cresceu 86%. Ocorreu, assim, um amplo processo de desenvolvimento econômico. Esse desenvolvimento teve as seguintes características fundamentais:

*Industrialização.* Foi este praticamente o objetivo de nosso estudo até agora. O setor dinâmico do desenvolvimento econômico brasileiro foi a indústria. Entre 1930 e 1961 o crescimento da produção industrial brasileira foi de 683%. Se tomarmos o período entre 1940 e 1961, para podermos comparar o aumento da produção industrial com o aumento do Produto Interno Bruto (que foi de 232%), temos que aquele aumento foi de 479%.<sup>27</sup> Em um período de 22 anos, portanto, a produção industrial brasileira quase sextuplicou, e seu ritmo de desenvolvimento foi mais do que o dobro do ritmo de desenvolvimento global da economia.

*Substituição de importações.* Todo o desenvolvimento industrial brasileiro no período em foco ocorreu fundamentalmente através de um processo de substituição de importações. Era esta, aliás, a única alternativa para o Brasil, dadas as limitações às possibilidades de aumento de nossas exportações. O Brasil, durante o período de sua Revolução Industrial, voltou-se para dentro. A industrialização ocorreu aproveitando o mercado interno já existente para produtos industriais importados, que eram substituídos por produtos fabricados no país. Tivemos, assim, uma drástica redução do coeficiente de importações, que baixou de 12,6% no período 1950-1954 para 8,6% no

---

<sup>27</sup> Fonte: CEPAL.

período 1955-1961.<sup>28</sup> Isso significa que, proporcionalmente, a renda crescia menos do que as importações, que iam sendo substituídas pela produção nacional. Os empresários industriais, nesse período, não tinham dificuldades maiores em decidir em que setor investir, quais produtos importar. A pesquisa de mercados de que necessitavam já estava pronta. Bastava que examinassem nossa pauta de importações para saberem onde investir.

*Limitação à capacidade de importar.* Foi a causa de ter o processo de industrialização brasileira ocorrido fundamentalmente através da substituição de importações. Por sua vez, a limitação à capacidade de importar resultou de fatores diversos. Nos anos 1930, a causa básica foi a depressão mundial desse período, a queda de nossas exportações, e especialmente a deterioração da relação de trocas provocada pela baixa do preço internacional do café. No primeiro lustro dos anos 1940 a Guerra encarregou-se de limitar nossa capacidade de importar. A partir do fim da Segunda Guerra Mundial até o fim do período que estamos analisando, foi a incapacidade de aumentarmos nossas exportações o principal fator limitativo de um aumento de nossa capacidade de importar. A preços constantes de 1953, em 1947 exportamos 1.961 mil dólares, em 1961 exportamos 1.976 mil dólares.<sup>29</sup> Enquanto nosso Produto Interno Bruto crescia, em termos reais, 128%, nesse período, permaneciam estáveis nossas exportações. Tínhamos, portanto, que nos voltar para o mercado interno, substituindo as importações por produtos fabricados no Brasil.

*Surgimento de uma classe de empresários industriais.* No Brasil surgiu durante essas três décadas de revolução industrial uma poderosa classe ou grupo de empresários industriais capitalistas. Uma revolução industrial em moldes capitalistas, aliás, só pode ser realizada desde que surja um grupo de pessoas com espírito empresarial, com capacidade de inovação, com possibilidades de comandar o processo de investimento e com disposição para arriscar. Aliás, poucos países de economia basicamente capitalista realizaram sua revolução industrial no século XX. Os empresários brasileiros, ou melhor, os empresários paulistas, segundo pesquisa que realizamos,<sup>30</sup> eram em geral imigrantes (50%), ou filhos e netos de imigrantes. Apenas 16% dos empresários tinham origem em famílias brasileiras, com pais e avós brasileiros. Eram também em sua grande maioria originários da classe média. Levando em consideração, para a classificação dos empresários em classes sociais na

---

<sup>28</sup> Fonte: Desenvolvimento Econômico da América Latina no Pós-Guerra, 1964.

<sup>29</sup> PAEG. 1964-66, p. 18.

<sup>30</sup> Bresser-Pereira, 1964a.

época de sua infância ou adolescência, a profissão do pai, a situação econômica da família, o fato de estar ligado ou não aos antigos grandes fazendeiros e exportadores, a educação do pai, a educação do próprio empresário, a origem étnica do empresário, a idade com que ele começou a trabalhar, temos que 57,8% dos empresários industriais paulistas se originaram da classe média (superior, média e inferior), 21,6% tiveram origem na classe alta inferior, constituída de famílias ricas, mas não tradicionais, 16,7% vieram da classe inferior e apenas 3,9% originaram-se da classe alta superior, da aristocracia brasileira. A Revolução Industrial Brasileira, portanto, foi realizada basicamente por empresários imigrantes, ou filhos e netos de imigrantes, originários da classe média. Esta constatação é fundamental para compreendermos o comportamento econômico, político e social dos empresários brasileiros e o próprio processo de desenvolvimento do país.

*Alta relação marginal produto-capital.* A alta relação marginal produto-capital, ou seja, a alta produtividade dos investimentos realizados no Brasil, facilitou extraordinariamente o desenvolvimento econômico do país. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas para o período 1947-1961, tivemos uma taxa média anual de formação bruta de capital relativamente modesta de 16,6% e uma taxa de investimentos líquidos (excluída a depreciação) de apenas 11,6%. Não obstante, durante esse período, a taxa média anual de crescimento do produto foi de 5,8%, o que significa uma relação marginal produto-capital de 0,5%.<sup>31</sup> Para cada unidade adicional de capital (excluída, portanto, aquela parte do investimento destinada a substituir o desgaste dos equipamentos representado pela depreciação) tínhamos meia unidade de crescimento do produto. Essa é sem dúvida uma relação marginal produto-capital favorável, que, segundo o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo):

... pode ser atribuída: ao caráter extensivo da produção agrícola; à concentração de investimentos na indústria manufatureira, sobretudo em ramos industriais de baixa relação capital-produto (ou seja, alta relação produto-capital); à proporção relativamente pequena de investimentos em habitação e em certos serviços de utilidade pública; e, finalmente, à contabilização dos equipamentos importados a taxas cambiais subsidiadas<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> PAEG. 1964-66, p. 18.

<sup>32</sup> Idem, p. 19.

Em outras palavras, o investimento no Brasil foi realizado em setores de maior e mais rápida rentabilidade, nos quais um investimento relativamente pequeno permitia, seja diretamente, seja através de economias externas, um grande crescimento do produto. É claro, porém, que esse fator favorável teria ou terá que ser compensado, como veremos no capítulo 5, em um período subsequente, quando se torna imperiosa a realização em uma proporção maior de investimento de infra-estrutura ou de habitação, que apresentam uma relação produto-capital mais baixa.

*Estatização.* Esta é uma característica do desenvolvimento econômico brasileiro que muitas vezes tem sido apresentada em tom de denúncia. E, de fato, dentro do espírito de uma ideologia liberal pura, qualquer estatização será inevitavelmente condenada. O liberalismo como prática econômica, porém, está morto e enterrado há muito tempo, mantendo-se à tona apenas como ideologia econômica. Mas mesmo como ideologia não tem, a longo prazo, condições de manter-se. A estatização, não no sentido de domínio completo da economia pelo Estado, nem no sentido de abolição da propriedade privada dos bens de produção (isso seria socialismo), mas de participação crescente do governo no produto e no investimento nacional, é uma constante no processo de desenvolvimento capitalista em todos os países do mundo. Os governos não só cada vez mais interferem na economia de forma indicativa, planejando seu desenvolvimento, estabelecendo prêmios e punições de ordem fiscal e creditícia aos investimentos privados, controlando o crédito, como também realizam eles próprios uma parte cada dia maior dos investimentos necessários. Na França, por exemplo, mais de 50% dos investimentos são realizados pelo governo e pelas empresas sob controle governamental. No Brasil, o Plano Trienal estabelecia que:

Em face das modificações estruturais ocorridas na economia, um aumento rápido da urbanização e crescimento das indústrias pesadas, era perfeitamente natural que os investimentos infra-estruturais aumentassem em termos relativos, exigindo-se maior esforço do governo, tanto na prestação de serviços como no processo de formação de capital, e maior participação do setor público no dispêndio total, à semelhança do que ocorreu com todos os países em rápida industrialização.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1962: Plano Trienal: 39.

Assim, a participação do setor público no dispêndio total, que era de 17,1% em 1947, cresce para 23,9% em 1956 e para 25,9% em 1960. A partir de 1956, quando o governo federal se transforma em um agente deliberado e bem-sucedido do desenvolvimento econômico, o aumento da participação do governo ocorre exclusivamente devido ao aumento dos investimentos (que sobem de 3,3% para 5,7% do dispêndio total em 1960) e não ao aumento do consumo público, das transferências e dos subsídios governamentais, que constituem as outras parcelas do gasto público.<sup>34</sup>

Esse crescimento extraordinário dos investimentos públicos pode ser melhor ilustrado com os seguintes números: em 1956 o setor público, inclusive empresas do governo, era responsável por apenas 28,2% do investimento total, da formação bruta de capital do país. Em 1960 essa porcentagem alcançava 48,3%<sup>35</sup> (essa porcentagem continuaria a crescer, de forma que, em 1964, 60% do investimento estavam sendo realizados pelo setor público).<sup>36</sup> Transforma-se assim o setor público no setor dinâmico desse desenvolvimento. Cada vez mais passa a caber ao governo não só a definição da política econômica a ser seguida, através do processo de planejamento econômico, como também a própria execução dessa política através de grandes investimentos na indústria de base, nos transportes, na energia, no desenvolvimento regional, na exploração de recursos naturais e na educação; de acordo com Delfim Netto *et al.*:

A crescente participação do governo como alocador de recursos disponíveis do país deve ser entendida como consequência das próprias condições nas quais atualmente se processa nosso desenvolvimento, baseado em modificações estruturais da procura de bens e serviços. A força propulsora desse desenvolvimento está longe de ser apenas o empresário, como na interpretação schumpeteriana do desenvolvimento econômico. Na maior parte dos países subdesenvolvidos, o processo de desenvolvimento parece ser, atualmente, um processo social, nacional e nacionalista. Em maior ou menor grau, o governo é, por sua vez, o portador de reivindicações populares intensamente sentidas. Atrás dessas reivindicações encontra-se um desejo generalizado por padrões de vida mais elevados.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

<sup>36</sup> PAEG, 1964-66, p. 60.

<sup>37</sup> Delfim Netto *et al.*, 1965.

A estatização é, portanto, uma decorrência do próprio processo de desenvolvimento. Nos Estados Unidos, a participação das despesas públicas no Produto Nacional Bruto era de 2,5% em 1880 e subiu para 19,8% em 1957; na França era de 14% em 1913 e passou para 32,3% em 1957; na Inglaterra era de 8,9% em 1890 e passou para 36,6% em 1955. No Brasil ocorreu o mesmo processo. Entretanto, ao contrário daqueles países, o aumento da carga tributária no Brasil não foi suficiente para fazer face ao aumento dos gastos governamentais, situando-se aí uma das causas principais da inflação, como veremos em seguida.

*Urbanização.* É um fenômeno que surge como uma constante dentro do processo de desenvolvimento econômico do país. Segundo o Censo de 1940, 31,24% da população brasileira era urbana, contra 68,76% rural; em 1960, a população urbana já havia atingido 45,08% da população total e antes de 1970 foi superada a marca dos 50%. A urbanização tem em geral três origens. Em primeiro lugar, temos o processo de industrialização, que demanda, constantemente, um maior número de trabalhadores nas indústrias e nos serviços auxiliares localizados nas cidades. O desenvolvimento do sistema de transporte, principalmente por caminhões e em seguida por ônibus, permite aos trabalhadores das cidades habitar nas pequenas cidades interioranas e trabalhar no campo, e constitui-se numa segunda razão da urbanização.<sup>38</sup> Finalmente, temos a urbanização originada não na demanda de empregos pelo setor urbano, mas simplesmente pela impossibilidade de sobrevivência no setor rural. Em São Paulo, foram mais típicos o primeiro e o segundo tipo de urbanização. No Nordeste, o terceiro foi mais comum. Os dois primeiros tipos estão diretamente relacionados com o processo de desenvolvimento econômico e podem ser considerados naturais. O terceiro tipo é uma aberração. Ameaçado pela fome, o trabalhador rural procura as grandes cidades, onde, através de expedientes, poderá meramente sobreviver, ainda que em condições miseráveis.

*Aumento da taxa de crescimento da população.* É outra constante do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, à medida que se elevam os padrões de consumo, melhoram as condições de higiene e estende-se o âmbito da medicina preventiva. A própria medicina curativa começa a abranger cada vez maior número de pessoas, através da medicina institucionalizada, seja de origem estatal, seja de origem privada, nas grandes empresas. E à

---

<sup>38</sup> Esta tendência foi intensificada devido à extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores do campo, desestimulando os fazendeiros a manter colonos habitando nas fazendas.

medida que estes fatos vão ocorrendo, reduz-se a taxa de mortalidade da população. Entretanto, enquanto uma porcentagem considerável da população não atinge padrões de consumo próprios da classe média, enquanto os gastos da grande maioria da população com os filhos são relativamente reduzidos, limitando-se à alimentação e a um mínimo de vestuário, já que os serviços de educação e assistência médica ou são gratuitos ou não são prestados, quando essas condições prevalecem em uma determinada sociedade (é o que ocorre no Brasil), a taxa de natalidade não se reduz. Nesses casos, os estímulos à redução da natalidade continuam pequenos, enquanto os estímulos a famílias grandes, inclusive a idéia de que “seguro de pobre é filho homem”, continuam a prevalecer. Dessa forma, reduzindo-se a taxa de mortalidade e mantendo-se a de natalidade, o resultado é o aumento da taxa de crescimento da população. No Brasil, a taxa anual de crescimento da população, que foi de 1,5% entre 1920 e 1940, subiu para 2,4% entre 1940 e 1950, e para 3,1% na década seguinte, nos anos 1960, entretanto, essa taxa baixou para 2,8%, e nos anos 1970 baixou ainda mais para 2,4%.<sup>39</sup>

Um crescimento tão extraordinário da população, ainda que recentemente a uma taxa decrescente, trazia consigo uma série de problemas. Aumentava a necessidade de investimentos em setores assistenciais e na educação. Crescia relativamente a porcentagem da população inativa. O crescimento anual do produto em termos porcentuais tem de ser maior para que não seja prejudicada a taxa de crescimento do produto *per capita* (já que este é igual à taxa de crescimento do produto menos a taxa do crescimento da população). Criavam-se problemas para a absorção anual da mão-de-obra. No Brasil, por exemplo, estima-se que, com um crescimento de 3,5% ao ano da população ativa, sejam somadas anualmente à força de trabalho 1.100.000 pessoas. Ora, durante os anos 1960, apesar do extraordinário desenvolvimento industrial, a indústria de transformação teve o número de seus empregados elevado a uma taxa anual de apenas 3%, o que se explica pelo uso de tecnologia capital-intensiva, economizadora de mão-de-obra. Esse crescimento de 3%, quando comparado aos 3,5% de crescimento da população ativa e aos 5,4%<sup>40</sup> de crescimento da população urbana, revelou-se claramente insuficiente.

*Distribuição regional da renda desequilibrada.* No período 1950-1960 manteve-se o desequilíbrio regional. Para termos uma idéia desse desequilíbrio

---

<sup>39</sup> Nos anos 1980 e 1990 a taxa de crescimento da população continuaria baixando, devido à urbanização e à conseqüente redução das taxas de natalidade.

<sup>40</sup> PAEG, op. cit., pp. 22-36.

tomemos a renda *per capita* das diferentes regiões do país como porcentagem da média nacional, em 1960. A renda do Nordeste nesse ano era 50,6% da média nacional, contra 133% do Centro-Sul e 177,7% de São Paulo. O estado mais pobre da União, o Piauí, tinha uma renda *per capita* de apenas 28,8% da média nacional. Não houve, todavia, uma agudização dos desequilíbrios regionais. O Nordeste, em 1950, tinha uma renda *per capita* de 48,5% da média nacional e em 1960 essa porcentagem subira para 50,6%. Em 1955 essa porcentagem havia caído para 42,9%. Entretanto, as ações da Petrobrás, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco e da Sudene fizeram com que aquela tendência fosse mudada, não logrando, porém, alterar de forma substancial o quadro inicial.

*Aumento de salários.* Entre 1947 e 1960, os assalariados aumentaram sua participação na renda de 56% para 65%.<sup>41</sup> Este dado, todavia, deve ser encarado com reserva. Esse aumento ocorreu especialmente às expensas da redução da participação dos profissionais liberais, administradores de empresas e proprietários de empresas individuais, cuja participação reduziu-se de 26% para 18%, enquanto a participação do grupo capitalista (lucros, juros e aluguéis) aumentava de 18% para 20%. Ora, esse aumento de participação dos assalariados às expensas particularmente dos profissionais liberais explica-se em parte devido ao fato de que muitos destes tornaram-se assalariados. Além disso, enquanto a carga de impostos diretos aumentava apenas 21%, entre 1947 e 1960, a carga de impostos indiretos, que atinge mais fortemente a renda dos assalariados, crescia 72%,<sup>42</sup> de forma que, na realidade, “a participação da remuneração do trabalho cresceu menos em relação ao produto a preços do mercado do que em relação ao produto a custo dos fatores”.<sup>43</sup>

Quadro 2  
Índice de salário real  
(Estado da Guanabara)

Ano	Operário comum	Operário qualificado	Funcionário padrão E
1928	100	100	100
1945	69	69	101
1960	145	111	74

Fonte: *Desenvolvimento e Conjuntura*, julho de 1961, p. 75.

<sup>41</sup> Fonte: Idem, p. 40.

<sup>42</sup> Fundação Getúlio Vargas, 1963: 23.

<sup>43</sup> PAEG, op. cit., p. 41.

Houve, contudo, aumento do salário real, conforme podemos observar pelo Quadro 2, especialmente entre 1945 e 1960. O aumento da renda *per capita* foi assim distribuído pela população, pelo menos a população urbana. Apenas os funcionários públicos de nível baixo (padrão E) teriam tido seu salário real reduzido. Esse dado, todavia, pode ser discutido.<sup>44</sup>

Os assalariados mantiveram assim sua participação na renda relativamente estável; seus salários, porém, cresceram, acompanhando o crescimento da renda *per capita*. Segundo cálculos do Plano Trienal, o salário médio real do trabalhador brasileiro teria crescido entre 1950 e 1960 à taxa anual de 2,7%. Esse crescimento dos salários permitiu um aumento médio anual, entre 1947 e 1960, de 2,5% para o consumo privado. O consumo público, por sua vez, aumentou nesse período à taxa de 5,5% ao ano, de forma que o consumo total cresceu à taxa de 3% ao ano, ou seja, à mesma taxa de crescimento da renda *per capita* nesse período, o que significa que o desenvolvimento foi realizado sem que fosse necessário aumentar a taxa de poupança,<sup>45</sup> que durante todo o período girou em torno de 16% do Produto Interno Bruto.<sup>46</sup>

#### INFLAÇÃO: ESTRUTURALISTAS VERSUS MONETARISTAS

A inflação foi uma das constantes de nosso desenvolvimento. Entre 1930 e 1960, os preços subiram 3.195%. Nos anos 1940, a taxa de inflação anual no Brasil girou em torno dos 10% e nos anos 1950, em torno dos 20%, com exceção de 1959, quando o custo de vida na Guanabara aumentou 52%. Nos anos 1960, a inflação atingiria uma média superior a 50%.

Enquanto a inflação permaneceu em níveis razoáveis, com um limite de aproximadamente 20%, ela constituiu-se num fator mais positivo do que negativo no processo de desenvolvimento econômico do país. Certamente teria sido preferível que todo o desenvolvimento ocorresse sem inflação, e teoricamente isso é possível. Para o Brasil, porém, país subdesenvolvido passando por um rapidíssimo processo de industrialização, o desenvolvimento inflacionário era praticamente a única alternativa. Ou teríamos esse tipo de desen-

---

<sup>44</sup> Já então os salários dos servidores públicos de nível mais alto eram elevados através de gratificações.

<sup>45</sup> Ministério do Planejamento e coordenação Econômica, Plano Trienal, op. cit., pp. 23-29.

<sup>46</sup> Idem, p. 44.

volvimento ou a estagnação. Isso porque a inflação funcionava como uma válvula de escape para o desenvolvimento, na medida em que possibilitou o financiamento do aumento das despesas e investimentos governamentais que analisamos anteriormente.

Existem duas correntes que procuram explicar o processo inflacionário brasileiro: a corrente estruturalista ou desenvolvimentista, que atribui a inflação à inelasticidade da oferta em certos setores da economia, especialmente o setor da produção de bens agrícolas de consumo interno e as importações, que não responderiam adequadamente aos estímulos da demanda; e a corrente monetarista ou neoclássica, que atribui a inflação aos déficits governamentais e a seu financiamento através das emissões. Quando a inflação girava em torno de 10% e mesmo 20% ao ano, as causas de ordem estrutural, especialmente nossa limitada capacidade de importar, podiam explicar uma parte considerável da inflação brasileira. Mesmo naquela época, todavia, não constituía uma explicação satisfatória. Um dos pontos básicos da teoria estruturalista é o de que, segundo as palavras do Plano Trienal, “a ação conjugada dos fatores apontados — crescimento intenso da demanda de produtos primários, conseqüente da rápida industrialização, e a relativa rigidez do setor primário — resulta numa maior elevação dos preços dos produtos agrícolas do que dos preços industriais.”<sup>47</sup> E para sustentar sua tese apresenta o plano deflator dos preços dos produtos agrícolas de mercado interno e dos produtos industriais, respectivamente 683 e 426,6, em 1960, partindo-se de um índice 100 em 1949. Este deflator, todavia, não é merecedor de crédito. Conforme observa o PAEG, no setor dos preços por atacado, o preço dos produtos agrícolas, partindo-se de uma base 100, em 1952, subiu a 411, em 1960, contra 520 dos preços dos produtos industriais.<sup>48</sup> São visíveis as contradições entre os dois índices, os primeiros derivados das Contas Nacionais divulgadas pela Fundação Getúlio Vargas e os últimos com base nos índices 46 e 49 da *Conjuntura Econômica*. Essas contradições já haviam sido observadas por Antônio Delfim Netto, que, depois de submeter esses índices a um longo processo de análise, concluiu que:

... possivelmente existe um erro no deflator da renda industrial, erro que de fato produz uma subestimação dos aumentos de preços verificados a partir de 1954... até, portanto, que seja demonstra-

---

<sup>47</sup> Plano Trienal, op. cit., p. 126.

<sup>48</sup> PAEG, op. cit., p. 95.

do como foram obtidos os resultados, parece-nos legítima a dúvida quanto a eles e quanto ao diagnóstico (que pensamos incorreto) de que “a relação de preços de intercâmbio é crescentemente favorável à agricultura, em seu conjunto, ao longo de todo o período” (afirmação do *Plano Trienal*).<sup>49</sup> Nesses termos, continua válido o argumento estruturalista relacionando a inflação com a limitação à capacidade de importar. Mas esse elemento apenas não seria suficiente para explicar o processo inflacionário brasileiro. Teremos então que ficar com a teoria monetarista? Esta é a primeira impressão que temos, quando lemos o trabalho *Aspectos da Inflação Brasileira e suas perspectivas para 1965*.<sup>50</sup> Declaram os autores que são quatro as variáveis explicativas da inflação brasileira: “os déficits do setor público e sua forma de financiamento; as pressões de custo derivadas dos reajustamentos salariais; as pressões de custo derivadas das desvalorizações cambiais; e as pressões derivadas do setor privado da economia.”<sup>51</sup>

Todas essas causas são ao mesmo tempo interdependentes e independentes. O processo inflacionário pode começar por qualquer um dos quatro fatores, mas “uma vez iniciado tem condições para criar a sua perpetuação e a sua aceleração”.<sup>52</sup> Pode começar pelos déficits, que são financiados em sua maior parte por emissões, pode ser estimulado por aumentos salariais (inflação de custos) superiores à taxa de desvalorização da moeda, por pressões do setor privado, seja no sentido de obter mais créditos, seja visando reduzir sua liquidez e conseqüentemente aumentar a velocidade-renda da circulação da moeda, e finalmente pelas desvalorizações cambiais. Apenas em relação a esta última existe um componente estrutural, na medida em que as elevações da taxa cambial forem derivadas de uma oferta cambial condicionada pelas limitações ao aumento de nossas exportações. Com base nessas quatro variáveis, os autores construíram uma equação que permitiu atingir um coeficiente de determinação de 92,7%, ou seja, uma equação cujas variáveis explicam 92,7% das flutuações da taxa anual de inflação entre o período de 1945 a

---

<sup>49</sup> Delfim Netto, 1964: 22-23.

<sup>50</sup> Delfim Netto et al., 1965. cit.

<sup>51</sup> Idem, p. 16.

<sup>52</sup> Idem, pp. 26 e 29.

1963. Além disso, através desse modelo foram capazes de prever, com dados de 1963, a taxa de inflação de 1964. Previram um aumento de 82%, e a taxa afinal verificada foi de 87%.<sup>53</sup>

Enquanto foi preciso que o governo assumisse uma quantidade crescente de responsabilidades na promoção do desenvolvimento econômico nacional, mas não tinha condições políticas de aumentar correspondentemente a carga tributária, a emissão de moeda constituiu uma alternativa de financiamento. Para o estágio de desenvolvimento do país a carga tributária dos anos 1960 era adequada e, no entanto, insuficiente. Era adequada porque proporcional à renda *per capita* do país, era insuficiente porque os encargos do governo eram maiores do que a receita tributária. E seria difícil sair dessa situação, já que essa carga tributária recaía apenas sobre cerca de um quarto da população brasileira, que participa regularmente do mercado interno e paga impostos, especialmente indiretos. Aumentar a carga tributária desse grupo, para, através de investimentos governamentais, promover a integração no mercado dos outros três quartos da população, seria, portanto, perigoso, podendo resultar em um desestímulo aos investimentos privados. Não havia outra alternativa para a economia senão encaminhar-se no sentido da inflação, que, além de possibilitar ao governo realizar os gastos programados, funcionava como instrumento promotor de poupança forçada ao mesmo tempo em que mantinha elevada a demanda, ainda que, sob muitos aspectos, artificialmente.

Ao contrário do que pensam os economistas monetaristas ou neoclássicos, portanto, uma inflação moderada era um processo inerente ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Oscar Lewis deixou este fato muito claro em seu clássico trabalho sobre o processo de início do desenvolvimento em economias com oferta ilimitada de trabalho.<sup>54</sup> No Brasil constituiu-se uma forma de tributação indireta que permitiu resolver o problema das crescentes responsabilidades do Estado em relação à economia. Enquanto não atingiu os índices extraordinários dos anos 1960, era não só um fenômeno natural, mas necessário ao processo de desenvolvimento do país.

---

<sup>53</sup> Idem, pp. 26 e 29.

<sup>54</sup> Lewis, 1954.

Depois dessa análise das características fundamentais do desenvolvimento econômico brasileiro, estamos prontos para montar um modelo do processo de desenvolvimento do país. Na Figura 1 temos uma esquematização gráfica desse modelo. A Revolução Industrial Brasileira, que procurei analisar neste capítulo, teve dois grandes agentes fundamentais: os empresários industriais e o governo. Durante as duas primeiras décadas, a iniciativa coube especialmente aos primeiros. Ao governo cabia fundamentalmente criar estímulos à industrialização, o que foi possível graças à Revolução de 1930, que apeou do poder a velha aristocracia agrário-comercial anti-industrialista. Esta predominância dos empresários permitiu que o país se desenvolvesse fundamentalmente em moldes capitalistas. Foi só nos anos 1950, e especialmente a partir da segunda metade dessa década, que o governo tomou parte mais ativa e direta na realização dos investimentos necessários ao desenvolvimento. Esta maior participação do governo teve como ônus a aceleração da taxa de inflação, já que nem o governo tinha condições políticas para impor nem as empresas condições econômicas para suportar um aumento da carga tributária maior do que o que ocorreu.

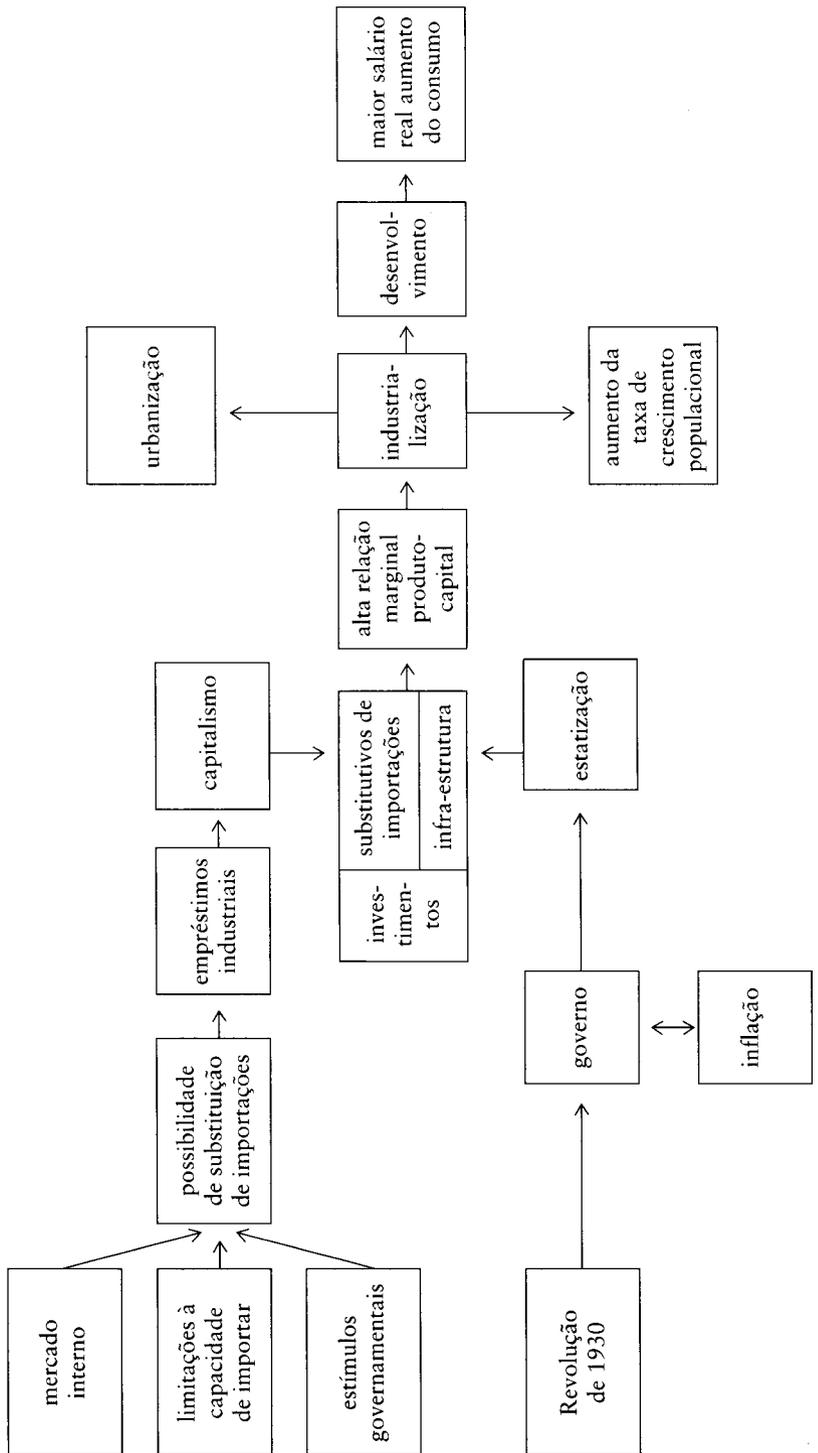
A oportunidade de investimentos que permitiu o surgimento de uma classe de empresários industriais no Brasil resultou fundamentalmente de três fatores: existência de um mercado interno ainda que incipiente; limitações à capacidade de importar, às quais a economia brasileira foi submetida a partir dos anos 1930, provocando o aumento dos preços dos produtos importados, especialmente dos bens de consumo manufaturados, e permitindo sua produção internamente; e os estímulos governamentais, seja mantendo a demanda interna, como aconteceu nos anos 1930 com a compra dos excedentes de café, seja subsidiando a importação de equipamentos como aconteceu no pós-guerra, seja transferindo renda da agricultura para a indústria como ocorreu através da política cambial, seja protegendo a indústria nacional contra a estrangeira como foi feito através da política cambial e tarifária. Esses três fatos abriam uma possibilidade de substituição de importações, e podemos afirmar que foi fundamentalmente através desse processo que ocorreu a industrialização brasileira.

Os investimentos do setor privado foram realizados principalmente tendo em vista a substituição de artigos manufaturados importados. Já os investimentos governamentais destinaram-se à infra-estrutura, ao petróleo, ao sistema de transportes e comunicações, à energia, à indústria siderúrgica, criando assim condições para o investimento privado.

A realização de investimentos pelos setores privado e público, todavia, nunca chegou a níveis extraordinários, de forma a exigir um esforço de poupança significativo da população. O que permitiu uma alta taxa de crescimento do produto sem um grande esforço de poupança e investimento foi a alta relação marginal produto-capital, ou seja, a alta produtividade dos investimentos realizados.

Como resultado disso, o país passou por um amplo processo de industrialização, instalou toda a sua indústria de consumo tanto leve como pesada e fez extraordinários progressos nos setores das indústrias de base e de equipamentos. A industrialização trouxe consigo a urbanização e o aumento da taxa de crescimento da população. Antes de mais nada, todavia, a industrialização significou desenvolvimento econômico, que se expressou não só pelo aumento da renda *per capita* como também pelo aumento dos salários reais e dos padrões de consumo. Além disso, a industrialização e o desenvolvimento econômico foram acompanhados de transformações estruturais de ordem social e política. Sobre essas transformações falaremos nos dois próximos capítulos.

Figura 1  
Modelo do Desenvolvimento Brasileiro, 1930-1961



### CAPÍTULO 3

#### DESENVOLVIMENTO SOCIAL: SURGIMENTO DE NOVAS CLASSES

As grandes transformações econômicas de que foi palco o Brasil entre 1930 e 1960 foram acompanhadas de profundas transformações sociais. Sem atribuir à expressão “desenvolvimento social” qualquer conotação valorativa, mas simplesmente identificando-a com o processo de transformação e pluralização social, não há dúvida de que o Brasil passou por um amplo processo de desenvolvimento social nesse período. Será ele o objeto deste capítulo. Os sintomas das transformações são inúmeros, encontrados a todo instante. Não me refiro às grandes mudanças do panorama físico do país, aos arranha-céus, às estradas asfaltadas, às grandes barragens, às fábricas. Ao invés disso, poderia, por exemplo, examinar uma edição do jornal *O Estado de S. Paulo*. A leitura das páginas de propaganda solicitando empregados certamente impressiona pelo número enorme de anúncios pedindo engenheiros, vendedores, contadores, gerentes, técnicos, operários especializados, pessoal de propaganda, estenógrafas, encarregados de departamentos de pessoal, compradores — todos empregados de nível médio nas empresas. Ou poderíamos, então, entrar em uma das mais importantes lojas de departamento de São Paulo. Se houvéssemos conhecido essa loja trinta anos antes, certamente ficaríamos surpresos não só pelo seu crescimento físico, mas também pelas modificações no perfil de seus fregueses. Sem dúvida ainda encontraríamos alguns dos antigos fregueses — os representantes das velhas e tradicionais classe média superior e classe alta superior.

De fato, muitas mudanças haviam ocorrido no Brasil nesse período. Não encontrávamos mais água de Vichy sendo servida nos restaurantes. Os fazendeiros, os criadores de gado, não mais importavam manteiga. Embora possa parecer absurdo, isso era comum antes da Primeira Guerra Mundial. Naquela época, o Brasil era um bucólico país agrícola, de economia nitidamente subdesenvolvida e colonial. Nos anos 1960 o Brasil é um país industrializado, em um estágio intermediário de desenvolvimento. Essa profunda transformação teve reflexos imediatos na estrutura social do país. Seu sistema de estratificação social modificou-se. Novas classes surgiram. Entre elas, surgiu a nova classe média, que um intelectual pertencente à velha aristocracia, à classe alta superior, definiu, em conversa com amigos, de uma forma curiosa e signifi-

cativa. Alguém lhe perguntou que tipo de gente iria assistir a um novo espetáculo teatral que estava sendo exibido em São Paulo, cujo mau gosto era patente. A resposta veio imediatamente, com um incontrolável toque de desprezo: “Ora, a ‘Moóca enriquecida’ pagará para ver semelhante coisa...”.

São as famílias que tiveram origem nos bairros populares mas melhoraram de vida com a industrialização e irão constituir a nova classe média e uma parte representativa da mesma, os administradores de nível médio, o principal objeto deste capítulo. Reverei rapidamente alguns dos aspectos da Revolução Industrial Brasileira, da transformação tecnológica do sistema de produção no Brasil, para, em seguida, examinarmos as transformações sociais ocorridas, a emergência de uma classe média e, dentro desta, do pessoal de nível médio nas empresas. Analisarei, então, o desenvolvimento dos administradores de nível médio no Brasil. Uma coisa parece indiscutível nos países capitalistas desenvolvidos: se o século XIX teve como figura dominante no setor econômico os empresários, os capitães de indústria, o século XX caracterizou-se pela ascensão do administrador profissional, geralmente proveniente da classe média. O que tentarei descrever em seguida, portanto, são os primeiros passos da sociedade brasileira no sentido de se pluralizar e de diversificar suas classes sociais, dando especial ênfase ao processo de surgimento de uma classe de administradores de nível médio.

Enfrentei muitas limitações nesse trabalho. Os dados de que dispunha a respeito de nosso assunto não eram muitos. As pesquisas a respeito da estrutura de classes e da mobilidade social, assim como os estudos a respeito do desenvolvimento dos administradores no Brasil estavam ainda no começo. Em vista disto, fui freqüentemente obrigado a recorrer à experiência e observação pessoal e às categorias gerais da sociologia, ao invés dos dados específicos derivados de pesquisas. Mais significativas são as limitações de caráter pessoal e social do autor. Nossa intenção é sermos objetivos. Mas “a vã esperança de descobrir a verdade numa forma independente de um grupo de significados histórica e socialmente determinados deve ser abandonada de vez”.<sup>1</sup> Os homens são condicionados pelos sentimentos e valores dos grupos e classes sociais a que pertencem. Por outro lado, os grupos e classes sociais só podem ser compreendidos quando enquadrados dentro de uma situação histórica determinada. Além disso, nossas motivações subconscientes e todos os conflitos que caracterizam a personalidade humana não nos permitem controlar perfeitamente nossas percepções da realidade nem nossos próprios

---

<sup>1</sup> Mannheim, 1956: 74.

valores. Entretanto, não há dúvida de que podemos ser mais ou menos objetivos. O grau de nossa objetividade dependerá de nossa capacidade de auto-análise, da precisão dos instrumentos de pesquisa utilizados e da nossa própria honestidade. Em qualquer hipótese, porém, é importante que o leitor esteja sempre precavido contra as condicionantes do autor, cujas características tanto o leitor como o próprio autor devem conhecer.

## A ESTRUTURA SOCIAL TRADICIONAL

Todo o desenvolvimento social de que foi palco a sociedade brasileira entre 1930 e os anos 1960 foi impulsionado pelas profundas transformações econômicas que estudamos no capítulo anterior. O Brasil passa então por um período decisivo de sua história. Seu desenvolvimento, que antes ocorrera de forma aleatória, ao sabor dos azares de seu comércio internacional, tende a tornar-se automático e necessário. As forças semifeudais, que até então dominavam o Brasil através de um acordo tácito com as grandes potências industriais, começam a ver seu poder reduzir-se rapidamente. É neste período que o país muda de objeto para sujeito da história e começa a tornar-se senhor de seu próprio destino. Até aquele momento, somente em um sentido legal o Brasil podia ser considerado uma nação. Sua economia estava orientada para a Europa e os Estados Unidos, dos quais não passava de uma unidade complementar. Seu papel consistia em exportar produtos agrícolas em troca de artigos manufaturados que iriam ser consumidos pela pequena minoria rica da população. Internamente, sua economia era de subsistência; o que não era produzido para exportar destinava-se em sua grande maioria ao autoconsumo. O mercado interno, essencial para o desenvolvimento econômico, só começou a se tornar significativo a partir de 1930.

O processo de industrialização que ocorreu no país entre 1930 e 1961 transformou este quadro de maneira notável. Neste período, ocorreu a primeira fase da Revolução Nacional Brasileira. Isto não significa que o Brasil tenha se transformado em um país desenvolvido, obtendo sua independência política, econômica e cultural. Mas um grande caminho foi percorrido nesse sentido. O processo foi sinuoso e contraditório, cheio de compromissos, de concessões, de tentativas bem e malsucedidas, de retrocessos. Sem dúvida, porém, grandes transformações, particularmente no sentido do desenvolvimento econômico e social, ocorreram no Brasil. A área econômica, embora ainda se conservasse um país subdesenvolvido, já possuía uma indústria poderosa e regiões em que o padrão de vida era elevado. No campo po-

lítico, embora dependente, realizaram-se grandes esforços no sentido de criar internacionalmente uma personalidade própria. Em termos sociais, as transformações foram profundas, como veremos a seguir.

Na medida em que o Brasil era um país periférico, agrícola e inteiramente subdesenvolvido, antes de 1930, sua estrutura social era simples. A Declaração de Independência não transformou o Brasil em uma nação verdadeiramente independente. A constituição imperial de 1824 ou a republicana de 1891 também não o transformaram em uma democracia. As eleições eram controladas. Durante a Primeira República, por exemplo, um dos partidos sempre ganhava as eleições, enquanto ao partido da oposição era garantido exatamente um terço das cadeiras no Congresso. Sociedade semicolonial e de características quase feudais, com uma economia baseada na cultura da terra, que estava nas mãos de um pequeno grupo de proprietários, o Brasil era dominado por uma reduzida e poderosa oligarquia. Os senhores da terra, os fazendeiros, que se definiam como aristocratas, estavam tradicionalmente aliados aos grandes comerciantes dedicados ao comércio exterior e, depois da Declaração de Independência, ao capitalismo estrangeiro, inicialmente ao britânico e, mais tarde, já no século XX, também ao norte-americano. Esta oligarquia dominava não só a economia, mas também a política do país de forma total e tranqüila, dada a inexistência, no resto da população, de grupos sociais com um mínimo de consciência e força política para se opor.

Além dessa oligarquia de aristocratas, que poderíamos chamar de classe alta, tínhamos a classe inferior, onde se concentrava a imensa maioria da população. Era formada essencialmente de trabalhadores agrícolas. Uma parte teve sua origem na escravidão. Outros eram descendentes dos primeiros imigrantes portugueses, em sua maioria já tendo passado por um processo de mestiçagem com o negro ou com o índio. Um terceiro grupo era formado por imigrantes italianos, alemães e de outras nacionalidades, que a partir de meados do século passado começaram a chegar ao Brasil em grandes quantidades, muitos deles para trabalhar nas fazendas de café. Como um todo, eles constituíam um grande grupo caracterizado por condições de vida miseráveis, pela pobreza, pelo analfabetismo, pela baixa produtividade de seu trabalho, realizado dentro de uma economia de subsistência altamente subdesenvolvida.

Entre a oligarquia agrário-comercial e a grande massa de trabalhadores estava situada a pouco expressiva, mas crescente classe média tradicional ou patrimonialista. Ela aparece no Brasil pela primeira vez com uma certa importância após a Declaração de Independência. Com a saída dos portugueses, foi necessário organizar o Estado, executar as funções legislativas, exe-

cutivas e judiciárias, estabelecer as bases de um exercício. Seria a classe média, geralmente ligada por relações familiares com a classe alta, que iria realizar essas funções. As primeiras faculdades de direito foram então criadas para preparar essa gente. Um pouco mais tarde, com a abolição do tráfico de escravos e a concomitante prosperidade trazida pelo café, em meados do século XIX, constituiu-se um mercado de trabalhadores livres. Isto permitiu a formação de um incipiente mercado interno e o desenvolvimento das cidades costeiras ou próximas ao mar onde esse comércio se realizava. Surgiram também as primeiras indústrias têxteis nas cidades. E nesse ambiente urbano desenvolveu-se a classe média. Conforme observa Nelson Werneck Sodré, “o espaço ocupado pela classe média foi consideravelmente ampliado: as mais diversas atividades urbanas, o pequeno comércio, novas profissões encontram lugar, o exército, os padres, os funcionários públicos...”<sup>2</sup>

O desenvolvimento da classe média tradicional, todavia, foi maior do que as condições do desenvolvimento econômico brasileiro da época permitiam. Originalmente constituída, em grande parte, de parentes distantes e agregados das famílias ricas, que iam se multiplicando biologicamente, esta classe média era maior do que o sistema produtivo do país era capaz de comportar. Foi por isso que Hélio Jaguaribe observou com muita clareza que as classes médias brasileiras

... se formaram e expandiram, no quadro de nosso subdesenvolvimento, como subproduto da urbanização de um país que permanecia agrícola e não lhes oferecia condições para se inserirem no processo produtivo; o inevitável marginalismo daí resultante conduziu-as ao parasitismo direto do Estado.<sup>3</sup>

Este fato torna mais fácil a compreensão da precariedade dos serviços públicos, especialmente daqueles serviços que têm sua origem na época colonial e semicolonial, na medida em que uma das funções mais importantes do Estado era fornecer empregos a essa classe média parasitária.

Este desligamento do processo produtivo da classe média tradicional, patrimonialista, torna também compreensível por que esta classe, “originária, em grande parte, da classe dominante, manteve através dos anos a moral, os padrões de comportamento, as regras de conduta da classe dominan-

---

<sup>2</sup> Werneck Sodré, 1958: 46.

<sup>3</sup> Jaguaribe, 1958: 41.

te, e, apenas devido à pressão da necessidade, adquiriria pouco a pouco características próprias”.<sup>4</sup>

Finalmente, seu caráter parasitário também explica sua reduzida expressividade política durante o Império e a Primeira República. É certo que, no movimento militar que resultou na Proclamação da República, a classe média teve um papel relevante, mantendo-se depois no poder por algum tempo. Com a eleição de Prudente de Moraes, porém, voltou ao poder a aristocracia agrário-comercial. As classes médias só voltariam à cena política nos anos 1920, participando de uma série de revoluções malsucedidas, que terminariam com a Revolução de 1930, a “revolução dos tenentes” como também seria chamada, e na qual o papel da classe média, representada por grupos não só militares, mas também civis, seria dominante.

Em traços amplos, era esta, portanto, a estrutura social tradicional do Brasil: de um lado uma aristocracia agrário-comercial, cujo poder se baseava na propriedade da terra e na produção e exportação de produtos agrícolas, e cujos interesses se confundiam com os do capitalismo internacional, que nos exportava produtos manufaturados; de outro lado, um grande número de pequenos proprietários e trabalhadores rurais e alguns trabalhadores urbanos, vivendo, especialmente os primeiros, em condições de extrema pobreza; e, no meio, uma pequena mas crescente classe média.

#### NOVAS CLASSES: OS EMPRESÁRIOS E OS OPERÁRIOS

A revolução nacional produziria profundas modificações nesse quadro. A industrialização modificou os padrões de comportamento da população, interferiu e transformou as relações econômicas de caráter tradicional, deu origem a profundas modificações no campo social. Novas classes surgiram, o Brasil se desenvolveu e perdeu muitas de suas características feudais.

Na classe alta, os empresários industriais apareceram para tomar seu lugar, ao lado dos grandes fazendeiros, comerciantes e banqueiros. Originários em sua maioria da classe média — particularmente imigrantes italianos, alemães, portugueses e libaneses, nesta ordem de importância<sup>5</sup> — seu poder e prestígio cresceram rapidamente com o processo de industrialização. Embora politicamente sem um poder correspondente, como veremos no capítulo

<sup>4</sup> Werneck Sodré, *op. cit.*, p. 46.

<sup>5</sup> Bresser-Pereira, 1964a: 94 e 101.

lo 5, eles podem ser considerados, do ponto de vista econômico, o grupo dominante no país. Sua ascensão, todavia, não foi fácil. Examinaremos a fundo, no próximo capítulo, a batalha política e ideológica que durante anos travaram contra a oligarquia agrário-comercial, que representava o setor tradicional e conservador.

As transformações foram também claras na classe inferior. Da mesma forma que os empresários industriais constituíram um setor inteiramente novo na classe alta, na baixa, os operários industriais e os trabalhadores urbanos em geral transformaram-se em um grupo suficientemente numeroso e significativo para constituir um novo setor. A maioria dos operários veio do interior. Eram camponeses ou filhos de camponeses que abandonavam seus lares, atraídos pelos salários mais altos da indústria. Na agricultura, o desemprego disfarçado era (e ainda é, em muitas áreas) dominante e, conseqüentemente, os salários eram extremamente baixos. Resultaram daí o êxodo rural e o processo de urbanização. Mais importante, porém, foi o fato de que, graças a isso, a indústria em pleno desenvolvimento pôde contar com um suprimento de mão-de-obra abundante e relativamente barata, facilitando enormemente o processo de industrialização.

Este novo setor da classe inferior, constituído fundamentalmente pelos operários industriais, além de gozar de um padrão de vida superior ao dos camponeses, de ter acesso à melhor alimentação, mais saúde e melhor educação, veio apresentar uma diferença fundamental de caráter político em relação ao setor tradicional, formado de trabalhadores rurais. Enquanto estes jamais tiveram participação política, sendo sempre completamente dominados e controlados pelos “coronéis” do interior, os operários industriais vão se constituindo pouco a pouco em um grupo relativamente organizado, participante e com razoável poder de reivindicação.

Além da urbanização e da formação de uma nova classe de operários industriais, para os trabalhadores rurais houve também transformações significativas. A mais importante delas relaciona-se com as diferenças regionais no Brasil. O Norte e o Centro-Oeste continuavam praticamente um deserto — um deserto de homens. A industrialização ocorreu no Centro-Sul, enquanto o Nordeste, densamente povoado, começara a se beneficiar dos reflexos da Revolução Industrial. Em 1960, a renda *per capita* do Nordeste era apenas 28,5% da de São Paulo.<sup>6</sup> Dessa forma, enquanto no Centro-Sul e especialmente em São Paulo eram introduzidos métodos de produção capitalistas, a

---

<sup>6</sup> Fonte: PAEG, 1964-1966, p. 43.

produção agrícola se modernizava e mecanizava, as relações de trabalho iam aos poucos perdendo suas características de dependência feudal, passando a ser regidas por critérios mais racionais, de forma que as antigas figuras do colono, do meeiro, do agregado, iam cedendo lugar à do trabalhador rural assalariado; no Nordeste, a agricultura e as relações de trabalho nesse setor continuavam a ser regidas por critérios basicamente tradicionais. Assim, enquanto os trabalhadores rurais do Sul viam seu padrão de vida aumentar, podiam educar-se e ter um relativo acesso à vida política, os trabalhadores rurais do Nordeste, quando não emigravam para o Sul, continuavam na situação miserável e sem expectativa de uma casta desfavorecida dentro de uma sociedade relativamente aberta.

### TRANSFORMAÇÕES NA CLASSE MÉDIA

Também para a classe média, as transformações ocorridas durante a Revolução Industrial foram decisivas. Talvez não seja apropriado falar em surgimento de um grupo inteiramente novo e diferenciado na classe média, como aconteceu com os empresários industriais na classe alta e com os operários na classe inferior. Podemos, todavia, falar no surgimento de uma nova classe média, burocrática ou profissional, que passou a coexistir e, muitas vezes, a se confundir com a classe média tradicional.

A nova classe média profissional se distingue da tradicional porque, enquanto esta se acha desligada do processo produtivo, aquela é uma parte integrante do mesmo; enquanto uma é formada em grande parte por funcionários públicos e profissionais liberais, sem falar de uns poucos empregados de escritório e de lojas, a nova classe média é formada por uma imensa gama de profissões, incluindo não só profissionais liberais e funcionários públicos, mas também técnicos, administradores de empresas, assessores, empregados de escritório, empregados de empresas de serviços auxiliares da indústria e do comércio, vendedores, operários especializados e uma infinidade de outras profissões. O que distingue melhor a classe média tradicional da nova classe média não é a profissão de seus membros, mas o simples fato de, antes da Revolução Industrial, o indivíduo já pertencer a essa classe, o que a caracteriza como classe média tradicional, ou a ascensão à condição de classe média durante o transcurso da Revolução Industrial. Resulta daí outra característica distintiva da classe média tradicional em relação à nova classe média, o fato de que a grande maioria dos membros desta última são imigrantes ou têm como ascendentes próximos imigrantes.

Fazemos estas observações com uma ressalva: não existe propriamente uma única classe média, existem muitas, existem muitos grupos sociais que se colocam em uma situação intermediária, entre a classe alta, constituída pelas famílias ricas e (ou) aristocráticas, e a classe inferior, formada pelas famílias pobres ou relativamente pobres, de trabalhadores braçais e semi-especializados, tanto da cidade quanto do campo. Entre esses dois grupos temos os diversos grupos que, somados, constituem a classe média. Há muitas formas de classificá-los; em classe média tradicional e em nova classe média, em classe média superior e classe média inferior, em pequenos proprietários e empregados etc. Usamos a classificação em nova classe média e classe média tradicional porque ela nos é útil no presente contexto. É preciso, todavia, advertir o leitor de que, dada a heterogeneidade que constatamos na classe média, as generalizações que possamos fazer sobre ela são sempre perigosas. Por isso restringir-me-ei àquelas mais evidentes. Além do surgimento de uma nova classe média profissional, ao lado da classe média tradicional, temos três tendências fundamentais que caracterizaram o desenvolvimento da classe média no período da revolução nacional: sua progressiva integração no processo produtivo, seu rápido crescimento e sua diversificação profissional.

*Integração.* A classe média profissional era mais que tudo um grupo social marginal, composto antes de mais nada por funcionários públicos dos quais não se esperava que trabalhassem duramente já que não tinham muito o que fazer. Agora a classe média participa efetivamente das atividades produtivas. O setor industrial necessita de um grande número de empregados de nível médio. Os serviços que se desenvolveram com a industrialização e a formação de mercado interno — o comércio, os bancos, os transportes, os serviços públicos, as agências de propaganda, as empresas imobiliárias, os corretores de títulos, os profissionais liberais, organizações de assessoria fiscal e legal, e uma infinidade de outras pequenas organizações — também oferecem oportunidades de emprego para a classe média em crescimento. O próprio Estado foi envolvido nas transformações. Durante o período semicolonial, o Estado possuía quatro funções — manter a ordem, administrar a justiça, defender o país contra o inimigo externo e oferecer emprego à classe média tradicional, cujos membros eram freqüentemente parentes distantes dos representantes da oligarquia agrário-comercial. A estas funções, no período colonial, deve ser acrescentada a de defender os interesses fiscais da Coroa e a de servir aos interesses da oligarquia agrário-comercial. Depois dos anos 1930 e, principalmente, depois da Segunda Guerra, apesar de todas as restrições que se possa fazer, o Estado brasileiro tornou-se um participante ativo do processo de desenvolvimento. Inúmeras empresas foram criadas pelos governos federal e

estaduais, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Petrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce, a Eletrobrás, as diversas companhias de energia elétrica estaduais etc., em que a necessidade e a luta pela eficiência são óbvias. Nas repartições públicas observou-se uma crescente compreensão da necessidade e urgência de melhor se organizarem e tornarem-se mais produtivas. Os concursos para a admissão ao funcionalismo público foram se tornando norma, ao menos para as funções inferiores. A criação de comissões de inquérito, visando a moralização do serviço público, tornou-se um fato cada vez mais comum. Com a industrialização, o funcionalismo público e a classe média que o integra foram perdendo paulatinamente seu caráter marginal dentro da sociedade e do processo produtivo brasileiros.

*Crescimento.* Rápido crescimento foi a segunda tendência que se observou no desenvolvimento recente da classe média. A integração no processo produtivo resultou necessariamente em crescimento. A classe média tornou-se um setor significativo dentro da estrutura social brasileira. De acordo com Lambert:

É basicamente o crescimento das classes médias que torna o novo Brasil basicamente diferente do velho, que não tinha lugar para tais classes. Os descendentes de imigrantes ambiciosos, os excessivamente numerosos filhos das famílias aristocráticas (famílias que não haviam ainda empregado métodos de controle da natalidade), todos dirigem-se para as profissões liberais, o funcionalismo público, o comércio, o Exército, a indústria, formando uma sociedade individualista...<sup>7</sup>

O crescimento da classe média profissional, nas grandes cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, é um fato evidente, mas mesmo nas pequenas cidades do interior, na região Centro-Sul, a classe média emergiu, à medida que o sistema capitalista substituiu o sistema agrário tradicional.

Não há dados estatísticos concernentes a esse crescimento. As pesquisas sociais no Brasil estão ainda no começo. A despeito de sua falta de precisão, todavia, o testemunho de Tobias Barreto, em seu “Discurso em Mangas de Camisa”, pronunciado em Escada, próximo a Recife, em 1877, é esclarecedor a respeito da estrutura social do Brasil semicolonial, do Brasil em sua fase anterior à revolução nacional. Declarou ele então:

---

<sup>7</sup> Lambert, 1953.

Para as vinte mil cabeças da população do termo, esta cidade contribui com três mil, pouco mais ou menos. Sobre estas três mil almas, ou melhor, sobre estes três mil ventres, é probabilíssimo o seguinte cálculo: 90% de necessitados, quase indigentes; 8% dos que vivem sofrivelmente; 1,5% dos que vivem bem; 0,5% de ricos em relação.<sup>8</sup>

Nesta estimativa, onde o autor afirma que poderia “pecar por excesso de cor-de-rosa”,<sup>9</sup> é chocante a inexpressividade da classe média, constituída de 1,5% dos “que vivem bem”, em contraposição ao que poderíamos considerar a classe inferior (90%) e a classe inferior superior (8%).

Nos final dos anos 1950, o quadro já era totalmente diferente. Um estudo da distribuição da população brasileira foi realizado pela revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, baseado no Censo de 1950. O estudo divide a população brasileira em cinco classes (inferior, média inferior, média, média superior e superior) e distribui a força de trabalho entre essas cinco classes, usando apenas um critério, o da profissão. A primeira tarefa foi dividir a força de trabalho de acordo com suas profissões (Quadro 3). Com base nesse quadro foi elaborada uma distribuição aproximada da população brasileira em classes sociais (Quadro 4).

Quadro 3  
Divisão da força de trabalho segundo profissões\*

Profissão	Mil
I. Empregadas domésticas em geral.....	795
II. Trabalhadores e empregados sem qualquer qualificação .....	10.692
III. Militares de categoria inferior e assemelháveis .....	151
IV. Empregados de escritório, do comércio etc., com o mínimo de qualificação .....	792
V. Operários e empregados qualificados nas indústrias, comércio, serviços etc. ....	2.194
VI. Militares e empregados médios, com função de direção, artesãos .....	665
VII. Profissionais liberais, intelectuais independentes e oficiais militares .....	276
VIII. Dirigentes e administradores de empresas .....	152
IX. Donos de empresas em geral.....	779
Total .....	16.496

\* *Exclusive* as profissões com menos de 5 mil pessoas.

Fonte: *Desenvolvimento e Conjuntura*, outubro de 1958: 99.

<sup>8</sup> Barreto, 1962: 116.

<sup>9</sup> *Idem*.

A imprecisão da divisão em classes sociais apresentada no Quadro 4 é óbvia. Profissão é certamente um dos critérios para a mensuração da estrutura social de uma sociedade, mas não é o único. Renda, prestígio social, tipo de residência, costumes familiares, relações sociais e bairro em que habita são alguns outros critérios fundamentais. Além disso, a classificação em profissões no Quadro 3 é grosseira, exclui as profissões com menos de cinco mil pessoas e, necessariamente, exclui a população inativa. Entretanto, apesar de suas falhas, já que outra classificação não é disponível, certamente nos auxilia a compreender a estrutura social brasileira.

Feita essa ressalva, tal classificação merece ainda um reparo. O Grupo IX não representa a classe superior, ou classe alta, como prefiro chamar. A maioria dos donos de empresas deveria ser considerada membro da classe média burguesa, subdividindo-se em classe média superior e classe média-média, já que seus negócios são freqüentemente pequenos. Oitenta por cento das unidades industriais brasileiras empregam menos de 10 pessoas.<sup>10</sup> Provavelmente, menos de 1% da população deveria ser considerada como pertencente à classe alta.

Quadro 4  
Classes sociais no Brasil  
(divisão aproximada)

Classe social	Número (1000)	%
Inferior (grupos I/III)	11.638	70,0
Média inferior (grupos IV/V)	2.986	18,0
Média (grupo VI)	665	4,0
Média superior (grupos VII/VIII)	428	2,0
Alta (grupo IX)	779	1,0*

Fonte: Quadro 3. \* Ver texto.

Com esta correção, temos uma razoável divisão da população brasileira em classes sociais. Suponho que a classe alta, constituída fundamentalmente de pessoas ricas e de membros da velha aristocracia agrário-comercial brasileira que não entraram em decadência, incluiria aproximadamente 1% da população, e não os 6% que resultariam do 799.000 membros do grupo IX.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Fonte: Censo de 1950.

<sup>11</sup> A rigor, deveria distribuir os 5% entre as demais classes, mas preferi deixar que a tabela não some 100%.

Na classe média superior, além da classe média burguesa, temos os profissionais liberais, pessoas em geral com educação superior, os administradores profissionais de empresas. Esta classe imita tipicamente os padrões de consumo da classe alta, embora não tenha recursos para tanto. Dois por cento parece-nos um número perfeitamente aceitável para este grupo. A classe média-média, bem definida pelo Grupo VI, constituída de militares e empregados de categoria média, com funções de direção ou supervisão, compreende 4% da população. A classe média inferior, composta pelos empregados de escritório e do comércio e pelos operários especializados, compreenderia 18% da população. Este é tipicamente um grupo social que antes da Revolução Industrial pertencia quase inteiramente à classe inferior. Com a industrialização foram oferecidas oportunidades de emprego nos escritórios, nas casas comerciais e nas fábricas, elevou-se seu padrão de vida e eles constituíram uma parte preponderante do que chamamos a nova classe média. Finalmente, a classe inferior, com 70% da população. Temos assim, nas três classes médias somadas, aproximadamente um quarto da população brasileira. Comprova-se, pois, seu crescimento.

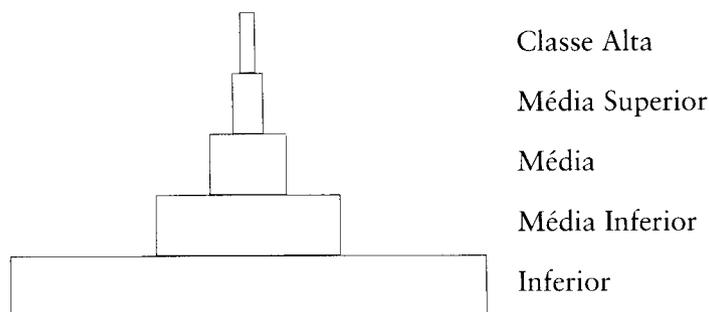
A industrialização e o decorrente desenvolvimento capitalista no Brasil, portanto, desmentindo as previsões de Marx e repetindo o já ocorrido nas demais nações industrializadas, beneficiaram e alimentaram a classe média, ao invés de extingui-la. Isso não significa, porém, que a industrialização não tenha tido efeitos desfavoráveis sobre certos grupos da classe média. Representantes da classe média tradicional — muitos dos quais com rendimentos fixos derivados de aluguéis — foram grandemente prejudicados pelo processo de desenvolvimento, que ocorreu em um clima altamente inflacionário, enquanto os aluguéis eram congelados. Além disso, em termos mais gerais, essas pessoas foram obrigadas a adaptar-se a um sistema de vida muito diferente daquele com que estavam acostumadas. E assim, para elas, da mesma forma que para muitos representantes da classe alta, da velha aristocracia agrário-comercial, dos “paulistas de quatrocentos anos” em São Paulo, esta adaptação foi sempre penosa e muitas vezes malsucedida.

O crescimento da classe média profissional e da classe média burguesa, todavia, não foi suficientemente grande para “desachatar” a pirâmide social brasileira. Conforme podemos ver pela Figura 2, o Brasil continua ainda com uma pirâmide social achatada, com uma base grande e uma cúpula reduzida, o que é típico de países subdesenvolvidos.

*Diversificação.* A terceira tendência observada na classe média brasileira é a da diversificação. A pluralização social, própria das sociedades economicamente desenvolvidas, implica exatamente na diversificação dos grupos

sociais em geral e, em particular, da classe média. A especialização e a divisão do trabalho são mais desenvolvidas nas sociedades industriais do que nas sociedades agrárias. Novas profissões, novos tipos de atividades aparecem, oferecendo oportunidades especialmente à classe média (e aos membros da classe inferior que desejam ascender às posições de classe média). Em uma empresa moderna, por exemplo, um imenso número de novas funções de nível médio, ou seja, de funções situadas entre a administração de cúpula e os operários, foi criado. Este grupo de nível médio, em particular os administradores de linha, os supervisores e os assessores, cujo número cresceu grandemente no Brasil, constitui a parte mais representativa da nova classe média que surge com a Revolução Industrial. Esta afirmação ficará mais clara quando analisarmos a chamada Segunda Revolução Industrial. Então, a classe média e, particularmente, a administração de nível médio têm maior oportunidade de se desenvolver com a formação das organizações burocráticas de grandes dimensões.

Figura 2  
Pirâmide social do Brasil.



## A SEGUNDA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A Primeira Revolução Industrial marcou a passagem do capitalismo comercial para o industrial, iniciou a era da produção mecanizada, tornou a produção mais eficiente, abriu caminho para um processo de amplo desenvolvimento sem paralelo na história da humanidade e representou um golpe definitivo no sistema feudal. Substituindo o sistema feudal e o capitalismo comercial, que durante alguns séculos coexistiram, surgiu o capitalismo li-

beral, também chamado de capitalismo manchesteriano. No campo econômico, esse capitalismo, fruto da Primeira Revolução Industrial, caracterizava-se pela baixa produtividade quando comparada com os atuais padrões; no campo social, tínhamos como principais características a urbanização, a proletarização das famílias camponesas e o surgimento de uma classe de empresários industriais; no campo político, a ideologia do liberalismo, o acirramento das tensões sociais, o início da organização dos trabalhadores em sindicatos e a ideologia liberal e individualista definiam esse capitalismo do século XIX. “Este quadro do capitalismo, que foi o conhecido por Marx, e que permaneceu... como o modelo abstrato sobre o qual recaem as críticas do socialismo, experimentou, a partir dos fins do século XIX e, particularmente, depois da Primeira Guerra Mundial, profunda transformação...”<sup>12</sup> Tivemos então a Segunda Revolução Industrial, que teve seu centro não mais na Inglaterra, mas nos Estados Unidos.

Se a análise da Primeira Revolução Industrial nos fornece os dados básicos para a compreensão do início e das primeiras conseqüências da industrialização brasileira, a Segunda Revolução Industrial ajuda-nos a compreender a evolução dos acontecimentos na parte final desse período de 32 anos — 1930 a 1961 —, que estamos analisando nesses primeiros capítulos. A Revolução Industrial Brasileira ocorrida nesse período, 150 anos depois da inglesa, reuniu as características das duas revoluções industriais mundiais. O uso da eletricidade para fins comerciais, o motor de combustão interna, as ondas eletromagnéticas, as descobertas de aplicações industriais no campo da química, com o petróleo e seus derivados, e as técnicas de produção em massa marcam o início da Segunda Revolução Industrial nos Estados Unidos. O desenvolvimento de grandes empresas, o crescimento do padrão de vida, o crescimento da classe média, o relativo aumento da mobilidade social, estão entre suas conseqüências mais notáveis. “A transformação foi tão grande que, em retrospecto, a fábrica típica de 1910 parece estar mais próxima de sua avó, a oficina do artesão dos dias anteriores ao descobrimento da máquina a vapor, do que de sua filha, a moderna fábrica de produção em massa.”<sup>13</sup>

No campo social, a emergência e o extraordinário crescimento da nova classe média representam a grande transformação trazida pela Segunda Revolução Industrial. A classe média tradicional nos países industrializados — constituída fundamentalmente de pequenos comerciantes e pequenos proprie-

---

<sup>12</sup> Jaguaribe. *op. cit.*, pp. 82-83.

<sup>13</sup> Drucker, 1949: 2.

tários rurais, além dos profissionais liberais e dos empregados no comércio, nos serviços públicos e no governo — começou a perder sua importância, quando comparada com a nova classe de empregados de nível médio que surgiu, servindo direta ou indiretamente às grandes empresas industriais. “Negativamente, a transformação da classe média é uma mudança da situação de propriedade para a de não propriedade; positivamente, é uma mudança da situação de propriedade para um novo eixo de estratificação: o emprego.”<sup>14</sup>

#### SUPERPOSIÇÃO DE FASES NO PROCESSO SOCIAL BRASILEIRO

O rápido desenvolvimento social brasileiro ocorrido nessas três décadas caracterizou-se pela superposição de fases e pelo conseqüente hibridismo de sua estrutura e instituições sociais. Esse fato pode ser explicado por dois fatores. De um lado, temos a própria rapidez do desenvolvimento social, dificultando a delimitação mais precisa das fases do processo social. De outro lado, temos que o principal fator dinâmico do desenvolvimento social — ou seja, o desenvolvimento econômico e tecnológico — ocorreu no Brasil de forma derivada e não originária. Não tivemos, ao contrário dos Estados Unidos ou da Inglaterra, como desenvolver paulatinamente nossa tecnologia. Com o início da nossa Revolução Industrial, foi-nos possível importar imediatamente as técnicas de produção mais avançadas. Resultou daí que as fases históricas do desenvolvimento econômico e social capitalista — o período pré-capitalista, o capitalismo comercial, o capitalismo industrial manchesteriano e o capitalismo moderno da produção em massa que vai rapidamente sendo automatizada —, através das quais o Brasil deveria passar, encontraram-se freqüentemente superpostas. Assim, dentro da mesma comunidade, no seio da mesma organização, encontramos vestígios de um sistema pré-industrial, semifeudal e escravocrata, ao lado de características do capitalismo manchesteriano e do capitalismo moderno que surge após a Segunda Revolução Industrial. Essas características, que estão sempre em conflito, porque são incompatíveis e contraditórias, podem ser observadas no sistema tecnológico, na estrutura social, no sistema de valores e crenças, nas ideologias. O resultado é uma situação híbrida, constantemente presente no sistema social, na economia, na política, nas manifestações culturais e organizações burocráticas do Brasil.

---

<sup>14</sup> Mills, 1953: 65.

Um dos setores onde esse hibridismo pode ser encontrado mais facilmente são as empresas. Ele pode ser observado, por exemplo, no sistema de produção. É comum encontrarmos lado a lado em uma empresa as mais modernas máquinas e os mais antiquados sistemas de administração. Uma contradição típica é a da pequena ou média empresa familiar, fechada, paternalista, trabalhando em um nível de produtividade relativamente baixo, devido principalmente à sua má administração, mas usando técnicas modernas, a última palavra em equipamentos produzidos nos grandes países industriais, e dedicando-se à produção de bens que, nos grandes países industrializados, só começaram a ser produzidos depois da Segunda Revolução Industrial, como os produtos de plástico e de borracha, os eletrodomésticos, os produtos eletrônicos, as peças para automóveis etc.

#### ADMINISTRADORES E A CLASSE MÉDIA

Os técnicos e administradores de nível médio, que irão constituir uma das partes mais representativas da nova classe média — a tecnocracia ou nova classe média profissional — só surgiram com grande evidência nos países industrializados com a Segunda Revolução Industrial, enquanto os empresários industriais e os operários emergem no cenário social a partir da Primeira Revolução Industrial. No Brasil, com a superposição de duas revoluções industriais, o resultado foi um crescimento acelerado da classe média e, particularmente, dos administradores de nível médio e dos técnicos.

O desenvolvimento da classe média profissional representa a grande transformação social provocada pela Segunda Revolução Industrial. Segundo Wright Mills, em 1870, a força de trabalho nos Estados Unidos era constituída de três estratos básicos: a classe média tradicional, com 33% da força de trabalho; a nova classe média, com apenas 6%; e os trabalhadores assalariados, com 61%. Em 1940, após a Segunda Revolução Industrial, este quadro havia mudado radicalmente. A classe média tradicional comparecia com 20% da força de trabalho; a nova classe média passara a representar 25%; e os trabalhadores assalariados baixaram sua participação para 55%.<sup>15</sup>

Tanto nos Estados Unidos, originariamente, quanto depois no Brasil, o crescimento da classe média e do número de administradores profissionais de nível médio resultou fundamentalmente das técnicas de produção em massa,

---

<sup>15</sup> Op. cit., p. 63.

do extraordinário aumento da produtividade, do início de automação já ocorrido, todos estes fatores ligados ao aparecimento de enormes empresas e organizações estatais de caráter burocrático.

Com o desenvolvimento das organizações burocráticas — entendidas, no sentido weberiano, como sistemas sociais racionais, formais e impessoais, administrados segundo critérios de eficiência por administradores profissionais — a expansão da classe média tornou-se uma necessidade fundamental. Podemos, portanto, afirmar que o desenvolvimento da classe média ocorreu principalmente devido ao crescimento em número e tamanho das grandes organizações burocráticas públicas e privadas. Estas, por sua vez, foram, no campo das instituições sociais, a conseqüência mais importante da Segunda Revolução Industrial. Sem dúvida, antes já existiam organizações burocráticas. Os faraós, por exemplo, possuíam uma complexa organização burocrática para controlar a distribuição das águas do rio Nilo. Mas foi só com as técnicas de produção em massa, com o petróleo, o motor de combustão interna, os plásticos, a grande indústria petroquímica, a indústria automobilística, os eletrodomésticos, todos fenômenos definidores da Segunda Revolução Industrial, que as organizações burocráticas se tornaram um fenômeno dominante na produção industrial. A partir do início do século XX, as grandes empresas são organizações burocráticas — o único modelo eficiente de ordenação e administração dos grandes sistemas sociais de produção.

E, quando isto ocorreu, o crescimento acelerado da classe média tornou-se uma imposição, não só porque, por definição, as organizações burocráticas são dirigidas por administradores profissionais, mas, mais especificamente, devido à maior importância que ganharam as atividades de coordenação. Com este fato, a necessidade de um número maior de administradores de nível médio tornou-se premente. Suas funções são essencialmente de coordenação. Eles são “os homens da organização” a respeito dos quais William H. Whyte Jr. fala em seu livro.<sup>16</sup> São os administradores de linha e os assessores que, nas grandes organizações, estabelecem uma ponte entre a administração de cúpula e os operários e funcionários de escritórios inferiores, seja dedicando-se diretamente às tarefas de produção, seja trabalhando em setores auxiliares como as relações industriais, o controle de produção, de qualidade, de estoque, as compras, os transportes, os estudos de tempo e movimento, as pesquisas de produto, o desenho de ferramentas e produtos, a manutenção, o planejamento financeiro, a contabilidade, o controle de custos etc. Taylor

---

<sup>16</sup> Whyte Jr., 1956.

foi seu profeta. Em 1911, descrevendo as principais características da administração científica, escreveu ele: “Há uma divisão quase igual do trabalho e da responsabilidade entre a administração e o operário... Sob a administração de ‘iniciativa e incentivo’ praticamente todo o problema ficava afeto ao operário, enquanto sob a administração científica a metade do problema fica afeta à administração”.<sup>17</sup> Para cada unidade de trabalho do operário, portanto, Taylor já considerava necessária uma correspondente unidade de trabalho da administração. Estabelecia-se, assim, a base teórica para o surgimento dos administradores de nível médio, que, no Brasil, assim como nos Estados Unidos, iriam constituir a base da nova e cada vez maior classe média.

Além dos administradores de nível médio, outro grupo da classe média profissional que surgiria com grande evidência, em todos os países que realizaram sua Segunda Revolução Industrial, é o grupo dos vendedores e de todo o pessoal que realiza as funções de mercantilização nas grandes empresas modernas. Um dos resultados da Segunda Revolução Industrial nos países capitalistas foi aumentar de tal forma a eficiência da produção, em um ritmo tão mais rápido do que o processo de distribuição da renda, que as empresas e a economia como um todo ficaram diante do grande problema do excedente de produção. Necessidades continuavam a existir, pois mesmo uma sociedade imensamente rica como a norte-americana estava longe de haver atingido a fase da abundância. Entretanto, uma distribuição desigual da renda impedia que tudo o que fosse ou pudesse ser produzido fosse consumido. Resolver o problema promovendo melhor distribuição da renda só era possível parcialmente, em um processo lento, tímido, já que os interesses em jogo eram poderosos. Além disso, as reformas que seriam necessárias teriam tamanha profundidade, atingiriam de tal forma a estrutura da sociedade, que seriam provavelmente incompatíveis com o sistema capitalista vigente. Duas outras soluções, portanto, tiveram que ser encontradas. Do lado do governo, as despesas militares e as despesas espaciais constituíram uma válvula de escape eficaz; do lado das empresas, a orientação mercadológica, a importância crescente dada às vendas, o crescimento dos departamentos de vendas, de propaganda, de pesquisas de mercado, de promoções de vendas, foram a solução encontrada. Não importa discutir aqui se essas soluções foram adequadas ou não. No momento, basta salientar que elas resultaram na criação de novas e imensas oportunidades de emprego para pessoal de nível médio, para vendedores, pesquisadores de mercado, homens de propaganda de todos

---

<sup>17</sup> Taylor, 1911: 37-38.

os tipos, assessores mercadológicos, além, é claro, dos próprios administradores mercadológicos — todos eles procurando levar o consumidor a comprar mais, permitindo a suas empresas alcançar maior participação no mercado.

A Segunda Revolução Industrial e o conseqüente surgimento, de forma dominante, das grandes organizações burocráticas públicas e privadas resultaram numa extraordinária necessidade de pessoal de nível médio, de administradores para realizar as funções de coordenação, de técnicos, e de vendedores e pessoal correlato para se encarregar das funções de mercantilização. Em uma sociedade como a norte-americana, em que o desenvolvimento econômico e social ocorreu mais ordenadamente, esta necessidade pôde ser atendida de forma mais ou menos normal. No Brasil, porém, cujo desenvolvimento caracterizou-se pela superposição de fases, a necessidade desse pessoal de nível médio, especialmente dos administradores e técnicos, surgiu abruptamente. Resultou daí uma grande falta de pessoal de nível médio tecnicamente capacitado para participar das grandes organizações que surgiam, dada a inexistência de instituições adequadas para realizar seu treinamento.

A grande maioria do pessoal de nível médio das empresas brasileiras e do governo formou-se no próprio trabalho. Entre eles, apenas alguns possuem educação superior. Muitos deles, porém, formaram-se em faculdades de Direito, de modo que o que aprenderam pouca relação tem com o que executam nas empresas. Este excesso de bacharéis em Direito explica-se historicamente. Desde o século passado, quando foram fundadas, as faculdades de Direito tinham como função educar filhos da classe alta e da classe média superior que não tinham uma vocação especial, mas desejavam obter um diploma superior e o decorrente título de “doutor”.

Aos poucos, porém, este problema foi sendo resolvido, com o desenvolvimento das escolas de engenharia, economia e administração de empresas. As primeiras formavam em sua grande maioria engenheiros civis, que iriam trabalhar por conta própria. Nos anos 1960, a maioria dos formandos já são engenheiros mecânicos, eletricitas, químicos etc., que se destinam às empresas e ao governo. As escolas de economia e contabilidade vieram atender às necessidades de pessoal de nível médio nas empresas e no governo. Finalmente, as escolas de administração de empresas, surgidas nos anos 1950 sob a liderança da Fundação Getúlio Vargas, constituíram a resposta mais específica a essa necessidade de formar administradores profissionais competentes no Brasil.

Os administradores profissionais e os técnicos que constituem a classe média profissional, na medida em que assumem poder dentro das organizações burocráticas, transformam-se em uma tecnocracia. O desenvolvimento social brasileiro, a partir de 1930, marca ao mesmo tempo a formação de poderosas organizações burocráticas públicas e privadas no Brasil e o surgimento de um grupo tecnocrático dentro do setor que estamos chamando de nova classe média. Ao contrário do que aconteceu na maioria, senão em todos os demais países capitalistas, os técnicos e administradores profissionais do setor público transformaram-se em verdadeira tecnocracia — isto é, assumiram uma parte considerável do poder decisório — muito antes do que no setor privado.

A pesquisa que realizamos sobre a mobilidade e carreira dos dirigentes das empresas paulistas demonstrou claramente que o poder dos administradores profissionais nas empresas brasileiras, embora venha crescendo, ainda é reduzido. A quase totalidade das empresas brasileiras ainda está sob total e direto controle de seus proprietários.<sup>18</sup> Em contrapartida, no setor público, a tecnocracia teve um grande desenvolvimento. Constituída de técnicos, economistas, ou administradores profissionais com as mais variadas origens, formados principalmente no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, seu poder iria crescendo à medida que o governo perdia suas características de Estado liberal e, mal ou bem, assumia suas novas funções de planejar e promover o desenvolvimento econômico, de redistribuir a renda e garantir um mínimo de justiça social, de educar e promover o desenvolvimento da ciência, de proteger os menores, as mulheres e os velhos. Nesse momento em que o Estado abandonava seu mero papel de polícia, para intervir diretamente em todos os setores da sociedade, foi necessário que se formassem grandes organizações burocráticas, especialmente grandes empresas, de caráter estatal ou para-estatal. Nessas organizações vão surgir, com um imenso poder, os tecnocratas que, depois da Revolução de 1964, passariam a partilhar o controle global da sociedade brasileira com os militares.

A primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, ocorrida entre 1930 e 1960, foi, portanto, caracterizada por profundas transformações na própria estrutura social brasileira. Na classe inferior, surgiram operários como

---

<sup>18</sup> Bresser-Pereira, 1974a.

um grupo política e socialmente significativo; na classe alta, tivemos a emergência dos empresários industriais, cuja atuação, especialmente a política, examinaremos no próximo capítulo; finalmente, na classe média, tivemos um grande crescimento, integração no processo produtivo e diversificação. Este crescimento da classe média, e mais especificamente da nova classe média, resultou do surgimento das grandes organizações burocráticas, públicas e privadas, cujas funções deviam ser coordenadas. Estas grandes organizações, produto típico do que podemos chamar de Segunda Revolução Industrial, criaram oportunidade para o surgimento de grande número de funções de nível médio, que iriam constituir a base da nova classe média.

A superposição, todavia, em um curto espaço de tempo, da Primeira e da Segunda Revolução Industrial provocou uma falta de administradores de nível médio. Por isso é de se prever que, a continuar o processo de desenvolvimento brasileiro, a classe média, e dentro dela os técnicos e administradores profissionais de nível médio, será o grupo social que maior desenvolvimento deverá apresentar.

Por outro lado, à medida que estes técnicos (principalmente economistas e engenheiros) e administradores profissionais vão assumindo o controle das organizações burocráticas a que pertencem, vão se transformando em tecnocratas. A legitimidade do poder, na tecnocracia, é o conhecimento técnico, da mesma forma que a legitimidade do poder, no sistema capitalista, está na posse do capital, e, no sistema feudal, no domínio da terra. Com o extraordinário desenvolvimento tecnológico que o mundo vem conhecendo, porém, o fator de produção escasso vai deixando de ser a terra ou o capital para ser o conhecimento técnico. Neste momento surgem os tecnocratas. Esse desenvolvimento tecnológico, além de ocorrer no campo das ciências físico-matemáticas, tem lugar também no campo das ciências sociais e, particularmente, no campo da Economia. Este fato dá ao homem uma possibilidade de controle social, através do Estado, que ele jamais teve. Ora, o homem dificilmente perde a oportunidade de tentar controlar seu próprio destino e o do mundo não só físico mas também social que o rodeia. E então, os técnicos vão sendo chamados de suas organizações burocráticas particulares para participar do controle global da sociedade. A tecnocracia, nesse momento, transcende o limite de suas organizações particulares, para vir partilhar diretamente do poder político. Esse fenômeno ocorreu no Brasil, no setor público, muito antes que uma tecnocracia privada assumisse o poder nas organizações burocráticas privadas. A partir de 1964, principalmente, os tecnocratas passaram a partilhar, com os militares, o poder político e econômico no Brasil (principalmente este último), conforme veremos mais adiante neste livro.

## CAPÍTULO 4

### DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

### E CRISE DO PACTO POPULAR-NACIONAL

Se desejássemos compreender as linhas gerais do processo político brasileiro, poderíamos adotar vários tipos de abordagem do problema. Poderíamos tentar uma abordagem personalista, explicando os acontecimentos políticos através da análise da personalidade de seus principais líderes. Outra alternativa seria a de uma abordagem estrutural. Buscaríamos então essa explicação através da análise da atual estrutura econômica e social do país. Focalizaremos nossa atenção especialmente no exame dos interesses dos diversos grupos sócio-econômicos e na análise das ideologias que expressam, em termos de valor, esses interesses. A abordagem estrutural poderia ser completada se a transformássemos em uma abordagem histórico-estrutural. Iríamos então procurar as causas básicas do processo político brasileiro em uma estrutura social e econômica vista em termos dinâmicos, em que cada momento histórico poderia ser compreendido em termos do desenvolvimento histórico anterior.

Neste capítulo procuramos analisar o processo político brasileiro recente através de uma abordagem histórico-estrutural. No entanto, não deixaremos a abordagem personalista totalmente esquecida. Na análise política a curto prazo, especialmente, ela é essencial. Mesmo nas análises a longo prazo, quando surgem indivíduos excepcionais que conseguem deixar a marca de sua personalidade na história, a abordagem personalista é essencial para completar a abordagem de caráter histórico-estrutural.

Definiremos inicialmente, em breves termos, o quadro geral no qual o processo histórico brasileiro vem se desenvolvendo desde 1930. Trata-se da Revolução Nacional Brasileira. Examinaremos a seguir as principais lutas ideológicas que marcaram a primeira fase da revolução brasileira, os principais grupos sócio-econômicos que estavam por trás dessas ideologias e a natureza do Pacto Popular-Nacional, que tem origem na figura dominante do período, Getúlio Vargas. Examinaremos em seguida a série de fatos novos que, no fim dos anos 1950, causaram transformações estruturais na política brasileira, dando início ao que chamamos de a segunda fase da revolução brasileira. Veremos, então, a superação ou a transformação das ideologias em conflito, o processo de consolidação do poder da burguesia industrial

no seio das classes produtoras e a emergência das esquerdas como uma força política autônoma. Finalmente, analisaremos os resultados mais recentes dessas transformações estruturais na política brasileira. Estudaremos então o processo de crescente radicalização que ocorreu no país desde as eleições presidenciais de 1960 e o papel do alarmismo como instrumento a serviço do radicalismo da direita e da esquerda.

## AS LUTAS IDEOLÓGICAS

O quadro geral que nos permitirá compreender o processo político e social brasileiro dos últimos anos é o da Revolução Industrial Brasileira, ou seja, esse processo radical, embora pacífico, de transformação econômica, social, política e cultural por que passou o Brasil entre 1930 e 1961.

Durante o período que vai de 1930 até o fim dos anos 1950, temos três lutas ideológicas fundamentais:

industrialismo x agriculturalismo

nacionalismo x cosmopolitismo

intervencionismo desenvolvimentista x liberalismo

A primeira coluna de ideologias caracterizou o Pacto Popular-Nacional de Vargas e a interpretação nacional-burguesa do Brasil, enquanto a segunda, a interpretação liberal ou da vocação agrária que havia sido dominante antes de 1930. A primeira luta ideológica, a do industrialismo contra o agriculturalismo, já era travada em meados do século XIX. Em torno da tarifa protecionista de Alves Branco, por exemplo, travou-se longo debate a respeito. Mas a luta não tinha maior expressão, dada a fraqueza dos defensores do industrialismo. A aristocracia rural dominava o país, e foi bem naquela época que a produção e a exportação de café se transformaram no fenômeno dominante da economia brasileira, fortalecendo a posição política dos grandes fazendeiros e a ideologia do agriculturalismo. É só a partir dos anos 1930, com a crise da exportação de café e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, quando já ocorrera um desenvolvimento industrial relativamente grande no país, que o industrialismo ganha força e a disputa torna-se realmente significativa dentro do quadro político brasileiro.

O agriculturalismo afirmava que o Brasil era e, se não indefinidamente, por muito tempo deveria continuar a ser, um país essencialmente agrícola. Não haveria condições para a indústria no Brasil. Esta seria sempre uma indústria artificial, produzindo a altos custos e só sobrevivendo graças à proteção que lhe concedia o governo. E, além disso, não haveria nenhuma van-

tagem para o país em industrializar-se. Nada impedia que a produtividade da agricultura fosse tão grande ou maior do que a da indústria. Seria através da agricultura, e não da indústria, que o país teria condições de se desenvolver economicamente com rapidez. E, neste ponto do debate o agriculturalismo oferecia o argumento que pretendia ser definitivo, cientificamente provado: a lei das vantagens comparativas do comércio internacional.

Já o industrialismo afirmava exatamente o oposto. O Brasil não só poderia, mas deveria tornar-se um país industrial. Talvez em termos teóricos abstratos fosse possível imaginar o Brasil como um país altamente desenvolvido sem industrializar-se, mas, em termos práticos, isto seria impossível. A curto prazo, os custos de produção da indústria nacional poderiam ser altos, tornando necessária a proteção governamental, mas a longo prazo o problema se resolveria. E, em qualquer hipótese, mesmo que certos custos de produção industrial permanecessem permanentemente mais altos do que os verificados no exterior, ainda seria aconselhável proteger essas indústrias. Quando o Brasil estivesse em pé de igualdade com os países industrializados, desenvolvidos, então nos poderíamos guiar pela lei das vantagens comparativas. Nas relações de troca entre os países industrializados e os agrícolas, porém, a famosa lei de Ricardo não poderia ser aplicada. E a disputa entre o industrialismo e o agriculturalismo continuava nesses termos, constituindo-se num interminável debate, a expressar os interesses em jogo, debate esse que teria seu desfecho no fim dos anos 1950.

A segunda luta ideológica, a do nacionalismo contra o cosmopolitismo,<sup>1</sup> tem também origens no século passado. No entanto, confundia-se naquela época, o nacionalismo com o nativismo ou com o patriotismo. E só após o início da Revolução Industrial Brasileira e, particularmente, a partir dos anos 1950, quando o processo de industrialização brasileira já deixava de ser um projeto para transformar-se em uma realidade, quando os empresários industriais já constituíam um grupo suficientemente forte para sustentar uma ideologia que sensibilizaria todo o país, que a luta entre o nacionalismo e o cosmopolitismo eclodiu.

O nacionalismo pretende ser uma ideologia global, incluindo o industrialismo e o intervencionismo. Sua tese central é a de que o Brasil, que até 1930 fora um país semicolonial inteiramente dominado pela aristocracia lo-

---

<sup>1</sup> Preferimos essa expressão, em lugar de “entreguismo”, que possui uma conotação valorativa evidente. Hélio Jaguaribe já a usa em *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958, Rio de Janeiro.

cal, aliada servilmente ao capitalismo internacional, encontrava agora condições para se tornar um país independente, uma verdadeira nação.

Quais eram essas condições? Fundamentalmente, a industrialização, que já vinha ocorrendo e que agora deveria ser acelerada. Através da industrialização, o país não só deixaria sua situação de país exportador de produtos primários, não só se desenvolveria economicamente, mas surgiria, entre os empresários industriais, a nova classe média e, eventualmente, entre os operários industriais, os quadros habilitados a dirigir o país de acordo com os interesses do povo brasileiro. Em outras palavras, a industrialização provocaria o que Celso Furtado chama de “a transferência dos centros de decisão”<sup>2</sup> de fora para dentro do país. Da mesma forma, a industrialização permitiria o desenvolvimento de uma cultura nacional autêntica, provocaria a diversificação da estrutura social do país, excluiria definitivamente a aristocracia rural do governo. O nacionalismo, portanto, englobava o industrialismo, mas colocava uma ressalva: a industrialização deve ser realizada através de uma burguesia nacional. O desenvolvimento industrial através do investimento estrangeiro é, de um modo geral, considerado impossível pelo nacionalismo. Mas, mesmo que fosse possível, ainda assim seria desinteressante, por razões de ordem política. Controlando a indústria nacional, o capitalismo internacional continuaria a dominar politicamente o país, que continuaria semicolonial. A diferença seria que esse domínio, ao invés de exercer-se através da aristocracia rural e do alto comércio importador e exportador, seria exercido diretamente.

O projeto fundamental do nacionalismo era, portanto, o de transformar um país semicolonial em uma verdadeira nação independente (o neutralismo de muitos dos nacionalistas seria uma decorrência desse projeto). A industrialização seria o meio fundamental de se levar a cabo essa transformação. Restava saber como promover a industrialização. O industrialismo afirmava que o Brasil podia e devia industrializar-se. O intervencionismo desenvolvimentista diria-nos como proteger a indústria nacional promovendo seu desenvolvimento.

Contra o nacionalismo levanta-se o cosmopolitismo que, naturalmente, negava todas as teses da primeira ideologia a começar pela de que o Brasil era um país semicolonial. Negava-as formalmente, ou então simplesmente as ignorava. Ideologia tipicamente de defesa, que se completava com o agriculturalismo e o liberalismo, o cosmopolitismo não chegava a organizar perfeitamente suas idéias. Apenas em um ponto elas alcançavam um vigor e

---

<sup>2</sup> Furtado, 1961: 243.

uma concatenação maiores. Referimo-nos ao momento em que defendiam o capital estrangeiro, que o nacionalismo mais exaltado (é claro que em todas essas ideologias há diversos graus de radicalismo) condenava quase totalmente. Esse era provavelmente o ponto mais vulnerável do nacionalismo. Ora, o cosmopolitismo, ao contrário do nacionalismo, partia de uma atitude de descrença em relação às potencialidades do Brasil. Afirmava, direta ou indiretamente, que as condições de clima e de raça não permitiam o desenvolvimento de uma grande civilização, participando, portanto, do chamado “complexo de inferioridade colonial”.

Coerente com essa linha de idéias, o cosmopolitismo negava qualquer possibilidade de o Brasil desenvolver-se economicamente com rapidez sem a participação de investimentos diretos estrangeiros. E, neste ponto, da mesma forma que a lei das vantagens comparativas no comércio internacional, a teoria econômica ortodoxa dava-lhe maior cobertura do que ao nacionalismo em geral e particularmente aos nacionalistas mais extremados. Era natural, portanto, que o cosmopolitismo quisesse concentrar a discussão nesse ponto, deixando estrategicamente de lado a maioria das demais teses nacionalistas.

A terceira principal luta ideológica da primeira fase da Revolução Nacional Brasileira foi a do intervencionismo desenvolvimentista contra o liberalismo. O intervencionismo desenvolvimentista não deve ser confundido com o socialismo ou o comunismo. Trata-se de uma ideologia que, na forma em que foi apresentada e discutida no Brasil, não tem o caráter radical do comunismo. O intervencionismo desenvolvimentista é uma ideologia moderada, que funciona como um complemento do industrialismo e do nacionalismo. Tem como objeto a determinação dos meios através dos quais se deverá promover a industrialização brasileira. Sua tese fundamental é a de que a intervenção do Estado na economia é condição para um desenvolvimento econômico rápido. Sem essa intervenção, deixando-se a economia ao sabor das leis do mercado, como quer o liberalismo, ou a economia permaneceria estagnada ou se desenvolveria a uma taxa pequena. É certo que alguns países, como a Inglaterra e os Estados Unidos, haviam-se desenvolvido sem maior intervenção do Estado, mas esses países constituíam exceção, havendo-se beneficiado de uma conjugação extremamente feliz de recursos naturais e humanos, à qual se somava uma situação de mercado interno e internacional particularmente favorável. Outros países capitalistas, como a França, a Alemanha, o Japão, só haviam conseguido desenvolver-se graças a uma intervenção maior do Estado. No Brasil, em meados do século XX, não se verificava aquela conjugação de fatores favoráveis. Por outro lado, as técnicas de planejamento, de administração racional de uma economia, haviam se aper-

feição grandemente, graças ao desenvolvimento da teoria econômica e das técnicas de elaboração da contabilidade nacional. Deveria, portanto, caber ao Estado um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico do país, devendo seu esforço dirigir-se particularmente no sentido da proteção e do estímulo à indústria nacional.

A intervenção do Estado deveria ser exercida através de duas formas que se complementariam: o planejamento econômico e os investimentos diretos. O planejamento econômico, usando da política fiscal, monetária, creditícia e cambial (esta última seria a que mais polêmicas levantou), deveria racionalizar o processo de investimento público e privado, através de um bem equilibrado sistema de estímulos aos investimentos considerados mais ou menos interessantes para o desenvolvimento do país. Através de investimentos diretos, o Estado deveria controlar certos setores básicos da economia, como os serviços públicos, os transportes, a indústria do petróleo, do aço, a petroquímica, seja em caráter monopolístico, seja em concorrência com a iniciativa privada. Esses investimentos diretos seriam necessários, segundo o intervencionismo desenvolvimentista, não só devido à impossibilidade de a iniciativa particular realizar os investimentos necessários nesses setores, como também porque, sem o controle desses setores por parte do Estado, o planejamento econômico tornar-se-ia quase impraticável.

Contra o intervencionismo desenvolvimentista levantava-se o liberalismo. Não é preciso lembrar aqui as teses fundamentais dessa ideologia nascida na Europa para dar cobertura valorativa à emergência da burguesia como classe dominante e, em seguida, transplantada para o Brasil. O único aspecto curioso a observar é o seguinte: enquanto na Europa o liberalismo era uma ideologia essencialmente burguesa, um instrumento de luta dos comerciantes e industriais contra os privilégios concedidos à aristocracia de base rural, no Brasil ocorreu o oposto, transformando-se o liberalismo em uma arma ideológica da aristocracia rural brasileira. Tal fato pode parecer paradoxal, mas é perfeitamente compreensível. Embora tipicamente burguês, o liberalismo não era, necessariamente, uma ideologia a serviço apenas da burguesia. Em seu aspecto puramente econômico, o liberalismo afirmava a superioridade da economia de mercado, regulada pelo mecanismo de preços, sobre qualquer outro sistema que implicasse intervenção do Estado na economia. Não deveria haver qualquer tipo de proteção a quem quer que fosse. Era preciso deixar à concorrência a tarefa de controlar o sistema econômico, punindo os menos eficientes. Ora, colocado nesses termos, o liberalismo econômico transformava-se em uma arma daqueles grupos, daqueles setores da economia que a curto prazo fossem mais eficientes e tivessem condições para

concorrer tanto no mercado interno quanto no externo. Dessa forma, enquanto na Europa os mais capazes de competir, os mais eficientes, eram os industriais e comerciantes burgueses que então surgiam, no Brasil, a curto prazo, apenas as culturas agrícolas tropicais e semitropicais tinham condições de concorrer nos termos propostos pelo liberalismo. O liberalismo transformava-se, assim, em uma arma ideológica dos grandes fazendeiros e do alto comércio importador e exportador brasileiro, ideologia essa que vai opor-se, em termos práticos, à emergência de uma classe de empresários industriais no Brasil. E então, desde o começo do século XIX, quando d. João VI propõe-se a proteger e incentivar, ainda que timidamente, o desenvolvimento industrial do país, vemos surgirem críticas acerbas, que vão todas se inspirar no credo liberal.

#### OS GRUPOS SOCIOECONÔMICOS E A POLÍTICA

Feita esta análise sucinta das três principais lutas ideológicas que marcaram a Revolução Nacional Brasileira, não é difícil descobrir quais os grupos sócio-econômicos que estavam por trás das mesmas. O industrialismo, o nacionalismo e o intervencionismo desenvolvimentista eram claramente a expressão política dos novos grupos sociais que surgiam. Na medida, no entanto, em que a Revolução Nacional Brasileira tinha toda a sua ênfase colocada no processo de industrialização, as ideologias eram, antes de mais nada, representativas dos interesses da classe emergente dos empresários industriais. Isso é evidente em relação ao industrialismo. Essa ideologia vinha atender diretamente às necessidades dos empresários industriais brasileiros.

Da mesma forma, o nacionalismo, que alcançou sua maior repercussão nos anos 1950, caracterizou-se essencialmente como uma ideologia burguesa. É certo que o nacionalismo dos industriais era moderado. Mais do que isso, tinha objetivos mais restritos do que o nacionalismo mais exaltado de certos grupos de esquerda. Sob muitos aspectos, esse nacionalismo quase que se identifica com o industrialismo. O industrial era nacionalista na medida em que se tratasse de proteger sua empresa contra a concorrência seja de produtos importados, seja de produtos fabricados no Brasil por empresas estrangeiras. A tese central do nacionalismo era a de que o Brasil só superaria sua fase semicolonial através da criação de uma indústria nacional. Com isso, concordava a maioria dos empresários industriais brasileiros. Assim, quando se tratava de dar proteção cambial ou tarifária à indústria nacional, de conceder facilidades especiais na importação de equipamento, de transferir

a renda da agricultura de exportação para a indústria, de se impedir a entrada no país de certas empresas estrangeiras, nesses momentos os empresários industriais identificavam-se com as teses nacionalistas. O nacionalismo estava posto diretamente a seu serviço. Interessavam-se menos, porém, quando se falava em controle das remessas de lucros, *royalties* ou, então, na nacionalização de empresas estrangeiras já aqui instaladas.

O apoio dos empresários industriais ao intervencionismo desenvolvimentista decorre naturalmente do que acabou de ser dito. Todas as medidas de proteção preconizadas pelo nacionalismo só poderiam ser efetivadas através da intervenção do Estado. Além disso, os industriais verificavam que para o desenvolvimento de suas próprias indústrias seria necessário que o Estado investisse diretamente em certos setores da economia, como o do aço, por exemplo.

A defesa das três ideologias contrárias, do agriculturalismo, do cosmopolitismo e do liberalismo, ficava, naturalmente, a cargo da classe média tradicional e, mais particularmente, da aristocracia rural e do alto comércio importador e exportador, cujos interesses eram ameaçados pelo desenvolvimento industrial. Esse desenvolvimento industrial vinha pôr em jogo o domínio tranquilo sobre o país, que a aristocracia rural e o alto comércio vinham exercendo desde a Independência, em perfeita consonância com os interesses dos países industrializados e sob a égide do liberalismo econômico. A esses países interessava manter o Brasil como uma economia complementar, de base agrícola. Esse mesmo objetivo era compartilhado pela velha classe dominante brasileira, que via na industrialização uma ameaça a suas posições. É certo que a industrialização beneficiaria a agricultura, mas o setor que teria privilégios seria o da produção de bens agrícolas de consumo interno, enquanto a velha classe dominante brasileira estava, toda ela, ligada à produção e à comercialização de produtos de exportação. O mercado exterior não seria aumentado de forma significativa com a industrialização, já que o objetivo principal do desenvolvimento industrial brasileiro era substituir importações. Por outro lado, a velha aristocracia brasileira, que sofrera um rude golpe político com a Revolução de 1930, percebera claramente que o desenvolvimento industrial só ocorreria no país com a proteção do governo. Ora, qualquer tipo de proteção implicaria, imediatamente, um processo de transferência de renda em benefício da indústria e, provavelmente, em prejuízo da agricultura de exportação. Esse foi o caso, por exemplo, do “confisco cambial”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “Confisco cambial” era o sistema através do qual, no quadro de um sistema de taxas múltiplas de câmbio, o governo dava para exportadores de bens primários uma taxa de câmbio artificialmente baixa.

Vemos, portanto, que a aristocracia rural e o alto comércio exportador de produtos agrícolas e importador de produtos manufaturados tinham uma série de razões para defender o agriculturalismo, o cosmopolitismo e o liberalismo: sua posição política e social ficaria ameaçada com a emergência de um novo grupo sócio-econômico, o dos empresários industriais; a industrialização não aumentaria os mercados para os produtos de exportação; a importação de produtos manufaturados tradicionais seria suspensa ou reduzida grandemente; e a proteção que o governo daria à indústria implicaria uma transferência de renda com prejuízo da agricultura tradicional de exportação.

### O PAPEL DAS ESQUERDAS

As lutas políticas que se travaram a partir de 1930 até o governo Juscelino Kubitschek, ou seja, durante a Revolução Nacional Brasileira, têm, portanto, como principais interessados: de um lado, a classe de empresários industriais; de outro, a velha classe dominante composta de grandes fazendeiros e comerciantes ligados ao comércio externo. Tínhamos, pois, uma luta entre dois grupos pertencentes à classe alta. De um lado, a nova burguesia, a nova classe capitalista de empresários industriais, cujas origens poderiam ser encontradas nos diversos escalões da classe média; de outro, a velha oligarquia agrário-comercial, os “paulistas de 400 anos” ligados ao café, em São Paulo, e os senhores de engenho, no Nordeste, enfim, todos aqueles elementos incluídos na chamada aristocracia rural brasileira.

Pergunta-se, então: qual o papel dos demais grupos sócio-econômicos no debate político? Mais particularmente, qual o papel dos grupos de esquerda? A luta travava-se entre dois grupos sócio-econômicos que geralmente pertencem às forças de centro ou de direita dentro do processo político. Estaria, então, a esquerda, estariam os operários mais politizados, os estudantes, os militares e os intelectuais de esquerda alienados da grande batalha política da Revolução Nacional Brasileira?

Antes de responder a essa pergunta é preciso saber, em primeiro lugar, o que entendemos por esquerda. Neste livro, incluiremos na esquerda aqueles grupos políticos que visam, através de reformas ou da revolução, paulatinamente ou radicalmente, instaurar no país um sistema socialista qualquer, em que, pelo menos nos setores básicos da economia, a propriedade privada seja substituída por um sistema de propriedade coletiva ou estatal. Esta é uma definição bastante flexível, de forma a incluir na esquerda e, por oposição, na direita, toda uma gama de idéias e objetivos políticos.

Em segundo lugar, é preciso saber desde quando a esquerda, entendida nesses termos, pode ser considerada uma realidade política significativa dentro do Brasil.

Acreditamos que as esquerdas só começam a surgir no Brasil como uma realidade política significativa a partir do início da revolução nacionalista brasileira e, particularmente, após a Segunda Guerra Mundial. Antes disso, certamente, já havia esquerda no Brasil, já existiam organizações socialistas, comunistas, trabalhistas. Em outras palavras, tínhamos desde grupos de esquerda mais moderados até os mais radicais. Mas não eram grupos políticos significativos. Restringiam-se, geralmente, a um grupo pequeno de intelectuais e, eventualmente, de alguns líderes sem maior expressão. Não tinham quaisquer condições de sensibilizar uma fração ponderável da população brasileira. Em 1935, por exemplo, o Partido Comunista Brasileiro tentou atingir o poder através de um golpe, não através de uma revolução em que o povo estivesse envolvido. Previsivelmente, a tentativa falhou, demonstrando a falta de representatividade política dessa corrente radical da esquerda.

Após a Segunda Guerra, porém, uma esquerda mais autêntica, mais representativa das aspirações de certos setores da população começa a surgir. O comunismo continua a ser uma ideologia completamente estranha dentro do país. Contraditório, orientado de fora do país, jamais consegue transformar-se em uma força política ponderável dentro do Brasil. Grupos de esquerda mais moderados, porém, começam a constituir força política dentro do país. Em todos os partidos, e particularmente no Partido Trabalhista Brasileiro, surgem grupos de esquerda. No Congresso, forma-se a Frente Parlamentar Nacionalista. O controle de grande número de organizações estudantis e sindicais passa para a esquerda. Enfim, nos anos 1950 já se podia afirmar a existência no Brasil de uma esquerda com significativa expressão política.

Mas quais eram os objetivos políticos, quais eram as ideologias das esquerdas nessa época?

Pretendiam as esquerdas transformar o Brasil, a curto prazo, em um país socialista? Não. Esse objetivo era afastado pela grande maioria, por ser considerado impraticável. O socialismo ou mesmo o reformismo social não eram, portanto, as ideologias típicas, principais, dos grupos de esquerda no Brasil. Existiam, mas em estado latente. Quais eram, então, as ideologias da esquerda no Brasil? Simplesmente, o nacionalismo, o industrialismo e o intervencionismo desenvolvimentista. Em suma, as ideologias da esquerda eram as mesmas defendidas pelos elementos mais representativos do grupo sócio-econômico emergente dos empresários industriais.

É certo que o nacionalismo da esquerda era mais radical do que o dos

empresários industriais. Alguns grupos de esquerda chegavam, por exemplo, a negar a utilidade de todo e qualquer investimento estrangeiro no país, e a recomendar a nacionalização de quase todas as empresas estrangeiras aqui instaladas. Tais idéias não foram partilhadas pelos industriais nem por grupos nacionalistas menos exaltados. O intervencionismo desenvolvimentista, que era moderado entre os industriais, era bem mais radical entre certos setores esquerdistas. Apenas em relação ao industrialismo havia plena identidade entre os objetivos da esquerda e da burguesia industrial.

Mas, se havia divergências, pelo menos entre os empresários industriais e os elementos de esquerda mais representativos, eram divergências menores. Mais importante do que as possíveis divergências era a identidade de pontos de vista na luta comum contra o cosmopolitismo, o agriculturalismo e o liberalismo. E assim não é de causar surpresa que um grupo de intelectuais de esquerda como o chamado “grupo de Itatiaia”, que publicaria de 1953 a 1956 os “Cadernos de Nosso Tempo”, e depois se reuniria no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), viesse a se transformar, em grande parte, nos ideólogos da burguesia industrial brasileira na primeira fase da história desse Instituto.<sup>4</sup> Não é de espantar também que o PTB, que, mal ou bem, era a manifestação política das esquerdas, aliasse-se ao Partido Social Democrático, no qual, entre muitos outros, estavam representados os interesses de boa parte da burguesia industrial brasileira.

Ora, que conclusão tirar dessa identidade de ideologias entre as esquerdas e a classe de empresários industriais? Em seu cerne, o nacionalismo brasileiro dos anos 1950 era uma ideologia essencialmente burguesa. O nacionalismo, que era a ideologia básica, e o industrialismo e o intervencionismo desenvolvimentista, que funcionavam como meios de realização dos objetivos do nacionalismo, eram, antes de mais nada, ideologias a serviço da burguesia industrial emergente. O objetivo geral a que se propunha o processo geral de transformação que chamamos de Revolução Nacional Brasileira era, naquela época, o de fazer do Brasil uma verdadeira nação independente. A industrialização, a ser realizada pelos empresários industriais, com o auxílio do governo, seria o meio por excelência de se atingir aquele objetivo. O gru-

---

<sup>4</sup> Este fato ficou particularmente patente em relação a um dos mais brilhantes representantes do grupo, Hélio Jaguaribe. A respeito ver Simon Schwartzman, 1963. Em fins dos anos 1950, esse grupo entraria em desagregação, talvez como um reflexo das transformações estruturais a que nos vamos referir logo adiante, e o ISEB passaria para o controle de grupos mais radicais, resultando daí seu fechamento pela Revolução de 1964.

po sócio-econômico mais beneficiado pela Revolução Nacional Brasileira era, portanto, o dos empresários industriais.

A conclusão importante a ser tirada deste fato é que o papel da esquerda, na primeira fase da Revolução Nacional Brasileira, era o de força política auxiliar da burguesia industrial. Em outras palavras, a esquerda, que estava naquela época ganhando expressão política, não alcançara ainda autonomia nessa área. Adotando as mesmas ideologias que os empresários industriais, transforma-se em força política auxiliar dos mesmos.

#### FATOS NOVOS PROVOCAM MODIFICAÇÕES ESTRUTURAIS

Era este, portanto, o esquema político que caracterizava a Revolução Nacional Brasileira: de um lado, as velhas forças que dominavam o Brasil desde sua Independência; de outro lado, a burguesia industrial, à qual se aliam, às vezes explícita, às vezes tacitamente, os grupos de esquerda que surgiam à medida que a industrialização ganhava ímpeto. É claro que este é um esquema simplificado, um modelo simples para a compreensão de uma realidade mais complexa. Certamente, havia muitos empresários industriais que não tomavam consciência da luta que travavam com a velha aristocracia rural. Da mesma forma, havia elementos da esquerda que não percebiam ou não queriam admitir o papel de força auxiliar da burguesia industrial que lhes fora atribuído. Mas essa aliança, cujas bases Getúlio Vargas estabeleceu ainda em seu primeiro período de governo, e que teve confirmação plena nas eleições presidenciais de 1955, quando as esquerdas apoiaram um representante típico da burguesia industrial como Juscelino Kubitschek, essa aliança — a tentativa de uma Frente Única — foi sem dúvida a característica política mais significativa da primeira fase da Revolução Nacional Brasileira.

A partir das eleições presidenciais de 1955, porém, uma série de fatos novos iria provocar modificações estruturais na política brasileira. Vejamos quais foram esses fatos e suas conseqüências mais diretas.

O primeiro e mais importante fato novo foi o da consolidação da industrialização brasileira. Durante o governo Juscelino Kubitschek ocorreu um extraordinário desenvolvimento industrial no país. Hélio Jaguaribe, usando o modelo de Rostow, afirma que nesse período ocorreu a decolagem do desenvolvimento brasileiro.<sup>5</sup> Não concordamos. Essa decolagem, ou, se prefe-

---

<sup>5</sup> Jaguaribe, 1962: 184.

firmos uma terminologia mais tradicional, o início da Revolução Industrial Brasileira, da transformação acelerada do país em economia industrial, ocorreria nos anos 1930 e particularmente nos anos 1940. Nesses anos desenvolvemos nossa indústria de bens de consumo e estabelecemos os fundamentos de nossa indústria de base, com a usina siderúrgica de Volta Redonda, por exemplo. Como vimos no capítulo 2, porém, foi no governo Kubitschek que se instalou definitivamente no Brasil a indústria pesada, com a indústria automobilística, a de equipamentos industriais, a naval, ao mesmo tempo em que a indústria de base ganhava novo impulso, com a instalação de petroquímicas, a construção de novas usinas siderúrgicas etc. Em outras palavras, nesse período não ocorreu a decolagem, mas a consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro.

A conseqüência mais direta deste fato novo é a vitória e a subsequente perda de importância, como ideologia, do industrialismo. Depois de todos os grandes investimentos industriais realizados no transcorrer dos anos 1950, especialmente em sua segunda metade, já não tinha mais sentido discutir se o Brasil poderia ou deveria tornar-se um país industrial ou não. São Paulo já era um estado industrial. A realidade havia negado as velhas teses de que o Brasil não poderia industrializar-se, que nossas condições naturais e étnicas não nos permitiriam criar uma indústria poderosa, semelhante à existente nos países desenvolvidos. Por outro lado, do ponto de vista teórico, cada vez ficava mais claro, mais indiscutível, que o desenvolvimento econômico não seria possível sem a industrialização, que a agricultura só atingiria altos níveis de produtividade se o país se industrializasse. Economistas, sociólogos, quase todos os cientistas sociais interessados no desenvolvimento econômico eram obrigados a chegar à mesma conclusão. Esses dois fatores e, principalmente, o primeiro, a consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro, tornaram o agriculturalismo anacrônico. Estava vencida a batalha para o industrialismo, que deixava de ser uma ideologia deste ou daquele grupo sócio-econômico, da esquerda ou da direita, para se transformar em uma idéia amplamente aceita no país.

Um segundo fato novo foi o da crise de superprodução de café. Este fato veio a provocar outro sério abalo no sistema de poder da velha aristocracia rural. Dizemos outro sério abalo porque, desde 1930, a agricultura de exportação e, particularmente, a agricultura do café vinha sofrendo uma série de reveses.

Com a crise do café, ao mesmo tempo em que se reduzia o poder dos grandes fazendeiros, crescia o dos empresários industriais. Por outro lado, o grande motivo de luta por parte dos grandes fazendeiros, o chamado “confisco cambial”, através do qual o governo transferia a renda da agricultura

de exportação para os demais setores da economia e, particularmente, para a indústria, perdia importância com a crise de superprodução de café. O confisco continuaria, mas seria em grande parte compensado pela compra dos excedentes, dentro da política de sustentação dos preços do produto. Os grupos ligados ao café continuariam a protestar contra o confisco, mas sem a mesma energia, sem a mesma violência.

Esses dois fatos novos, somados, têm uma consequência de importância capital. Com o empresariado industrial fortalecido com sua posição consolidada, e a aristocracia rural e o alto comércio importador e exportador enfraquecidos, não havia mais razão para luta. O empresário industrial é finalmente aceito como membro da classe capitalista e assume imediatamente uma posição de liderança, particularmente nas regiões mais industrializadas como São Paulo. A burguesia industrial, uma classe em ascensão que se utilizava de ideologias progressistas para facilitar sua subida ao poder, ao chegar ao topo, começa a abandonar as ideologias que levavam o processo social a um estado de contínua transformação. Aliando-se aos demais setores da classe capitalista, preocupa-se agora em conservar as vantagens conseguidas. Em outras palavras, os empresários industriais, que já não tinham no industrialismo uma ideologia avançada, progressista, para defender, começam a caminhar para a direita, rompendo a aliança com a débil esquerda.

Outra consequência da consolidação do desenvolvimento industrial e da crise do café é o início da perda de importância do nacionalismo dentro do cenário político brasileiro. Com o nacionalismo acontece algo semelhante ao sucedido ao industrialismo: tornando-se ideologia vitoriosa, começa a perder sua força como instrumento político. A diferença é que, enquanto a vitória do industrialismo foi praticamente total, o mesmo não ocorreu com o nacionalismo, permitindo que ele sobrevivesse como ideologia de luta. Com a consolidação da industrialização brasileira, que era a principal tese do nacionalismo, este começa a esvaziar-se. Ainda havia muito por realizar em matéria de industrialização, mas o arranque inicial já fora dado, a indústria já era um fato definitivo no Brasil.

O esvaziamento do nacionalismo acentua-se com a aprovação da Lei de Tarifas pelo Congresso, em 1958. Este é o terceiro fato novo que vem provocar modificações estruturais na política brasileira. Antes da Lei de Tarifas, a proteção à indústria nacional era realizada através de instrumentos administrativos, como o sistema de licenças de importação, e de medidas cambiais, como os leilões de câmbios estabelecidos no Brasil com a Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito. Essas medidas de proteção eram instáveis, estavam sob constante ameaça de revogação por um simples

ato administrativo do governo. Sofriam, pois, constante ataque dos adversários de um sistema de proteção à indústria nacional; com a aprovação da Lei de Tarifas, porém, o nacionalismo alcançava uma grande vitória. A proteção à indústria nacional deixava de ser algo eventual, provisório, instável. Agora uma lei, não um simples ato administrativo, assegurava o desenvolvimento industrial brasileiro. À medida, porém, que esta vitória era alcançada, à medida que os empresários industriais tornavam-se seguros de suas posições adquiridas, perdia também maior razão de ser seu nacionalismo, pelo menos o nacionalismo como eles entendiam.

À aprovação da Lei de Tarifas adiciona-se um quarto fato novo, que afasta ainda mais os industriais do nacionalismo. Ao contrário dos anteriores, porém, este não tem o efeito de também esvaziar o nacionalismo defendido pelos diversos grupos de esquerda. Pelo contrário, fortalece-o. Trata-se da Instrução nº 113 da SUMOC, que dá às empresas nacionais condições desvantajosas em relação às empresas estrangeiras no que diz respeito à entrada de equipamentos industriais no país. Este fato provoca, inicialmente, reação de diversos empresários nacionais. Mas, face ao não atendimento de suas reivindicações, muitos deles decidem pela solução mais fácil, que melhor atende a seus interesses econômicos: aliam-se às empresas estrangeiras que podem fazer entrar no país equipamentos sem cobertura cambial. Por outro lado, devido ao sistema de proteção à indústria brasileira que fora organizado, as empresas estrangeiras não tinham condições mais de exportar para o Brasil. A única forma de não perder o mercado era investindo diretamente no país. Ao interesse dos empresários nacionais em associar-se com empresas estrangeiras somava-se, portanto, o interesse dessas empresas em entrar no país. Vemos, então, uma grande quantidade de investimentos conjuntos, em que empresas nacionais e estrangeiras se associavam. E claro que, à medida que isto ocorria, os interesses de ambos os lados tendiam a identificar-se. O nacionalismo dos empresários industriais perdia vigor. Um novo nacionalismo, com características diferentes, começava a surgir, não mais para atender diretamente aos interesses da burguesia empresarial, mas como instrumento das esquerdas. Esse novo nacionalismo não teria o mesmo impacto que o primeiro. Sua ênfase principal passaria da proteção à indústria nacional ao combate às empresas estrangeiras instaladas ou por se instalar no país, do apoio à industrialização realizada por empresários nacionais à tese da nacionalização das empresas estrangeiras e ao controle das remessas de lucros, chegando os mais radicais a propor o total congelamento das remessas. Mas estamos adiantando-nos. Examinemos os outros fatos novos que vêm provocar profundas modificações na política brasileira.

Em quinto lugar, temos o aumento de poder do sindicalismo durante os anos 1950. É em 1953 que temos a primeira greve dos marítimos. É também nos anos 1950 que surge o primeiro acordo intersindical de importância no Brasil — o pacto da “Unidade Sindical”. Surgiram, depois, muitos outros. Durante esse período o sindicalismo se organizava, abandonava a tutela governamental que o criara nos anos 1930; o “peleguismo” perdia força, líderes mais autênticos, embora ainda representando uma pequena parcela dos operários da classe, assumiam o controle das organizações sindicais, tanto das regulamentadas quanto das não-regulamentadas por lei.

Esse aumento do poder das organizações sindicais, controladas em sua maioria por líderes com posições nitidamente de esquerda, havendo entre eles diversos líderes comunistas, tem duas conseqüências básicas. De um lado, aumentando o poder de reivindicação dos movimentos operários, leva os empresários industriais a caminhar mais em direção à direita, adotando uma atitude de resistência. De outro lado, tal fato aumenta a força das esquerdas, que passam a ter no movimento sindical um de seus pontos de apoio.

Em sexto lugar, verifica-se nos anos 1950 uma aceleração no processo de participação política do povo brasileiro. Diz Guerreiro Ramos: “O cardinal fato político da vida brasileira nos dias de hoje é a existência de povo (...) como protagonista eminente do processo político”.<sup>6</sup> Durante toda a história pregressa do Brasil não podíamos falar na existência de um “povo”, ou seja, de uma parcela ponderável da população brasileira que participasse em termos mínimos do processo político do país. Nos primeiros tempos, antes da Independência e muitos anos depois desta, o controle político ficara a cargo de uma pequena classe dominante de senhores de terra em aliança com a metrópole portuguesa e mais tarde inglesa. Nos fins do século XIX, com o desenvolvimento de um incipiente mercado interno e, depois da Guerra do Paraguai, com a crescente importância do Exército, começa a surgir a classe média como força política. Toma o poder com a Proclamação da República, perde-o logo em seguida, com a eleição de Prudente de Moraes, recupera-o mais tarde com a Revolução de 1930. Depois disso, a velha classe dominante volta a partilhar do poder, mas da classe média emerge um novo setor da classe alta — o setor dos empresários industriais — e, de qualquer forma, a partir de 1930, a participação da classe média no processo político brasileiro e em seus postos de comando estava assegurada. O resto da população, os trabalhadores rurais, os operários e mesmo grandes parcelas da classe média

---

<sup>6</sup> Ramos, 1961: 42.

inferior permaneciam ainda, como no Império e na Primeira República, completamente alheios ao processo político. Com a Revolução Industrial Brasileira, porém, esta situação começa a mudar. A crescente importância dos operários industriais como grupo sócio-econômico, a difusão dos meios de comunicação em massa, particularmente do rádio, entre outros fatores, provocam um crescente interesse da população pelos destinos políticos do país. Os líderes populares, que surgem especialmente no pós-guerra, aproveitam-se desse clima de interesse para elegerem-se. Observe-se, porém, que seu populismo, apesar de seu caráter demagógico, já representava um progresso em relação à política de clientela, em que os “coronéis” manipulavam as eleições. Agora já era preciso convencer o eleitorado. E nas eleições de 1960, como em menor grau já havia acontecido com as duas eleições presidenciais anteriores, pôde-se observar uma manifestação clara da vontade popular. Depois dessas eleições, já era possível falar-se na existência de povo no Brasil. Pelo menos em relação às eleições para os cargos executivos e, particularmente, para a Presidência da República verificava-se uma dedicada participação da população no processo político.

#### ROMPIMENTO DA ALIANÇA ENTRE A ESQUERDA E OS EMPRESÁRIOS INDUSTRIAIS

Em resumo, tivemos seis fatos novos da maior importância no cenário político brasileiro: a consolidação do desenvolvimento industrial; a crise de superprodução do café com a subsequente perda de importância da questão cambial, que servia de divisor de águas entre os interesses da indústria, de um lado, e da agricultura e do alto comércio, do outro; a aprovação da Lei de Tarifas, que viria proteger em termos estáveis a indústria nacional contra a importação de artigos estrangeiros; a Instrução nº 113 da SUMOC e o sistema de proteção tarifária, que levariam a um grande número de associações entre empresas nacionais e estrangeiras; o aumento do poder do sindicalismo através, principalmente, dos acordos intersindicais; e, por fim, a crescente participação do povo no processo político, particularmente nas eleições presidenciais e nas demais eleições majoritárias.

Já examinei as profundas modificações por que passou a política brasileira devido a esses fatos novos. O industrialismo tornou-se uma ideologia vitoriosa, deixando, assim, de ser um instrumento de luta; o nacionalismo perdeu parte de sua substância e sofreu modificações à medida que deixava de ser uma ideologia da burguesia industrial para tornar-se uma ideologia das esquerdas. À medida que esses fatos novos ocorriam, a burguesia indus-

trial cada vez mais se unia a seus antigos opositores — à aristocracia rural, ao alto comércio, às empresas estrangeiras — e com eles se confundia. Finalmente, devido ao aumento do poder do sindicalismo e, até certo ponto, devido à crescente participação do povo no processo político, as esquerdas se fortaleciam (digo “até certo ponto” porque esse fenômeno beneficiou também correntes políticas não-esquerdistas).

Estas duas últimas conseqüências, a união da burguesia industrial aos demais setores capitalistas e o fortalecimento relativo das esquerdas, são de importância capital para a compreensão da evolução política do Brasil depois de 1960. De um lado víamos os empresários industriais, à medida que a industrialização brasileira tornava-se um fato consumado, abandonarem paulatinamente as ideologias progressistas, próprias de um grupo sócio-econômico em ascensão que necessita de novas ideologias, de novos sistemas de valores para apoiar sua subida ao poder. De outro lado, as esquerdas fortaleciam-se, à medida que passávamos de uma política de clientela para uma política populista ou popular e nacional, e desta para uma política ideológica. Não é preciso maior tirocínio para concluir qual seria o principal resultado desses dois acontecimentos. A antiga aliança política entre os empresários industriais e as esquerdas rompia-se. As esquerdas deixavam de ser uma força política auxiliar da burguesia industrial e ganhavam autonomia. Pela primeira vez na história do Brasil podia-se falar na existência de uma esquerda autônoma e com razoável significado político.

É claro que nem todos desejavam esse rompimento. A esquerda mais moderada e os empresários industriais, e em particular os mais progressistas, que viam que a Revolução Nacional Brasileira, esse processo de transformação econômica, social, política e cultural, não estava, de fato, terminada, esses dois grupos sentiam prematuro e desnecessário esse rompimento. Mas o processo de radicalização política pelo qual passaria o Brasil, especialmente após a renúncia de Jânio Quadros, enfraqueceria a posição desses elementos. Veremos esse problema da radicalização um pouco mais adiante.

#### REFORMISMO *VERSUS* CONSERVADORISMO

Com a consolidação do desenvolvimento industrial, a vitória do industrialismo, o esvaziamento e as transformações do nacionalismo, o rompimento da aliança entre os empresários industriais e a esquerda com concomitante autonomização desta última, terminava também a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, aquela em que toda a ênfase da luta política dos novos

grupos que surgiam fora colocada a serviço da industrialização. Agora começaria uma nova fase, em que, ao lado do desenvolvimento econômico através da industrialização, ganharia importância a exigência de reformas das estruturas econômicas e sociais, com o objetivo de não só facilitar o desenvolvimento econômico, mas também melhor distribuir a renda. O termo “reformas de base” entra em voga. Começam a ser discutidas em todo o país as principais reformas preconizadas: a reforma agrária, a reforma fiscal, a reforma bancária etc. Tinha início no Brasil uma nova luta ideológica, que deveria caracterizar esse período, a luta entre o reformismo e o conservadorismo.

O reformismo surge com todo o vigor após as eleições presidenciais de 1960. Era a ideologia das esquerdas, dos seus setores moderados e de boa parte de seus setores considerados extremados. A tese fundamental do reformismo era que as estruturas jurídicas brasileiras, que regulavam as relações econômicas, sociais e políticas no Brasil, eram arcaicas; correspondiam, em grande parte, à fase semicolonial e semifeudal do Brasil. Segundo o reformismo, essas estruturas, entre as quais era dada especial ênfase à estrutura da propriedade agrária (observe-se que a velha aristocracia rural continuava a ser o principal alvo das esquerdas), representariam a institucionalização do privilégio, dificultando o progresso econômico e social do país. Era preciso, portanto, reformar essas estruturas, eliminar os privilégios, melhorar a curto prazo o baixíssimo padrão de vida da população brasileira, não só através do desenvolvimento econômico e o decorrente aumento geral da renda, mas também através de melhor distribuição da renda presentemente auferida. E para reformar as estruturas não seria preciso uma revolução. As reformas seriam feitas pacificamente.

Observe-se, ainda, em relação ao reformismo, que essa ideologia englobava o nacionalismo. Mas agora o nacionalismo entrava como componente subsidiário. O capitalismo internacional continuava ainda a ser considerado pelas esquerdas um inimigo, um explorador em busca de lucros fáceis, mas não era mais o principal inimigo. Este estaria dentro do próprio Brasil, seria constituído pelos grupos capitalistas e semifeudais mais retrógrados, que agora se haviam fortalecido com a adesão de grande parte dos industriais.

Já o conservadorismo negava a necessidade de reformas, ou pelo menos de reformas com a profundidade demandada pelos reformistas. A maioria das reformas exigida pelos reformistas não chegava a ser radical, não pretendia transformar a estrutura social do Brasil do dia para a noite, não pretendia, por exemplo, abolir a propriedade privada dos bens de produção e instaurar um regime socialista. Representavam, no entanto, uma tendência a longo prazo nesse sentido. Os conservadores não aceitavam a necessidade

dessas reformas. Segundo eles, o que o Brasil necessitava, realmente, era mais educação, mais moralidade administrativa, maior desenvolvimento econômico. A justiça social se faria naturalmente, através do simples processo de desenvolvimento e de algumas medidas legislativas oportunas.

Este era o quadro político que, a partir das eleições presidenciais de 1960, começa a se definir no Brasil. As duas novas ideologias em choque traduziam o rompimento da aliança da esquerda com a burguesia industrial e o realinhamento que vinha ocorrendo no Brasil desde meados dos anos 1950. É curioso, porém, observar como as forças políticas perceberam com atraso essas transformações. As próprias eleições presidenciais de 1960 são um exemplo disso. O *New York Times*, em notícia publicada algumas semanas antes das eleições, afirmava que no Brasil o candidato pessoalmente de direita era apoiado pelas forças de esquerda, enquanto o candidato com tendências de esquerda era apoiado pela direita... A afirmação era paradoxal, mas não deixava de ter grande fundo de verdade. Esse fato era uma decorrência da grande confusão política que aquela série de fatos novos trouxera. As esquerdas, principalmente, continuavam a pensar nos termos ideológicos dos anos 1950. Para elas um candidato adequado deveria ser nacionalista e industrialista. Ora, o general Henrique Teixeira Lott era ambas as coisas, embora fosse pessoalmente um homem de direita, um conservador. Enquanto isso, Jânio Quadros, apesar de todas as suas contradições pessoais, era um reformista. Mas, na medida em que nunca se definira em termos nacionalistas e jamais se aliara aos grupos políticos que haviam tradicionalmente permanecido no poder durante a primeira fase da revolução brasileira, estava em condições de obter o apoio das forças de direita.

#### RADICALISMO DE ESQUERDA, ALARMISMO DE DIREITA

A razão pela qual a luta ideológica por excelência desta fase seria o reformismo contra o conservadorismo, e não, em lugar do reformismo, uma ideologia mais radical, como o comunismo ou o socialismo, é simples. Muitos dos grupos de esquerda no Brasil não chegavam a ter como objetivo a curto prazo socializar o país. Por outro lado, aqueles que tinham esse objetivo viam claramente que no Brasil, dado o relativo êxito do capitalismo, que, através da industrialização, elevava o padrão de vida de amplos setores da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que permitira o desenvolvimento de um grupo empresarial e de uma classe média poderosos, não havia condições para uma revolução socialista.

Dessa forma, era de se prever que a luta ideológica que deveria dominar todas as demais, pelo menos durante vários anos, seria a do reformismo contra o conservadorismo. A partir da renúncia do presidente Jânio Quadros, no entanto, e mais ainda a partir do começo de 1963, quando João Goulart propôs algumas “reformas de base”, começa a verificar-se no Brasil um processo de radicalização política. Com o reformismo e o conservadorismo era possível ainda o diálogo, o compromisso, o processo de barganha, através do qual os grupos sócio-econômicos resolveriam os conflitos por meio de concessões mútuas. Com a radicalização das posições, porém, esse diálogo foi tornando-se cada vez mais difícil. Muitos dos reformistas se transformam em revolucionários, desanimados de transformar a sociedade por meios pacíficos; muitos dos conservadores transformam-se em imobilistas, decididos a nada ceder, dentro da lógica de que qualquer concessão que fizessem seria uma derrota e um degrau para as esquerdas se apoiarem e pedirem mais. Conservadores que, antes da Convenção da União Democrática Nacional em Curitiba, no início de 1963, aceitavam uma reforma agrária com emenda constitucional, deixam de aceitá-la. Por outro lado, reformistas que concordavam em obter uma reforma agrária moderada só se contentam com uma reforma mais radical.

Perguntava-se, então: por que essa radicalização? Creio que suas bases estão nas modificações estruturais a que me referi anteriormente. Essas modificações uniram as forças de direita e fortaleceram, tornando independentes as forças de esquerda. Era de se esperar, portanto, que os elementos extremados das duas forças políticas não se contentassem com ideologias moderadas, como o reformismo e o conservadorismo, e decidissem experimentar suas forças através da pregação da revolução e do imobilismo.

A causa básica da radicalização que, de meados para fins de 1963, chegava a grandes extremos, resultando afinal na Revolução de 1964, tem, portanto, raízes nas transformações estruturais pelas quais a política brasileira acabava de passar. Os grupos de esquerda, apesar de sua relativa fraqueza dentro do cenário político brasileiro (a política ideológica estava apenas começando), ganharam autonomia, fortaleceram-se em relação ao que eram antes, e os esquerdistas mais extremados, baseados nesse aumento relativo de poder, baseados nas vitórias dos grupos de esquerda, nos sindicatos, nos meios estudantis, entre os sargentos, entre os trabalhadores rurais das ligas camponesas, passaram a acreditar que possuíam uma grande força política no Brasil. O caminho para a radicalização das esquerdas estava evidentemente aberto.

Por outro lado, a direita começa a verificar que, pela primeira vez na história do Brasil, grupos de esquerda com certa expressão política estavam

tentando alcançar o poder. Antes a luta pelo poder travava-se entre subgrupos dentro da própria classe dominante. No máximo tivemos lutas entre a classe média ascendente e a velha aristocracia rural. Agora, porém, eram grupos de esquerda, cujo objetivo, pelo menos a longo prazo, era acabar com o sistema capitalista, eram grupos dessa natureza que surgiam na arena política para disputar o poder. Estava assim aberto o caminho para o alarmismo, e, através do mesmo, o radicalismo da direita tinha um meio favorável onde se desenvolver.

O alarmismo vai ser, pois, o grande instrumento da radicalização a serviço dos líderes mais extremados da direita. Servirá também aos radicais de esquerda, mas com menor eficiência. A forma como a direita usava o alarmismo para obter radicalização é simples. Espalhavam-se, inicialmente, afirmações de cunho aparentemente derrotista, como por exemplo: “A revolução comunista está às portas”; “não dou um ano para uma revolução comunista no Brasil”; “vamos aproveitar os últimos momentos do conforto burguês”... A última frase tinha um tom de brincadeira, mas seu efeito era o mesmo que o obtido com as outras frases: alarmavam, atemorizavam. Eram frases, evidentemente, sem fundamento real. O comunismo, no Brasil, jamais teve maior expressão política. E as próprias forças de esquerda não-comunista eram ainda demasiadamente fracas para realizar uma revolução armada no país. Mas eram frases que, por traduzirem aquela emergência das esquerdas como força política autônoma, encontravam ressonância. Começavam a ser repetidas. Ora, concluíam os alarmistas da direita, se a revolução comunista está às portas, é preciso que nos unamos para resistir, é preciso que não cedamos nada, é preciso voltar todas as nossas forças contra os comunistas. Em outras palavras, é preciso que nos radicalizemos. E, assim, um grande número de pessoas, que até então não eram radicais, que tinham tendências conservadoras mas não imobilistas, subitamente se radicalizaram em direção à direita, sem saberem que estavam sendo vítimas de um processo de manipulação política por parte dos líderes radicais, que se beneficiavam grandemente dessas circunstâncias.

A radicalização da direita foi aproveitada pelos grupos radicais da esquerda para também transformar esquerdistas moderados em esquerdistas radicais. “O reformismo não resolverá nossos problemas”, diziam eles. “O Brasil precisa das reformas, mas não será possível obtê-las em termos pacíficos. A direita domina a imprensa, domina o Congresso e não está disposta a ceder em nada. Só através da revolução poderemos transformar este país”. E à medida que estas afirmações se confirmavam com a radicalização da direita, as esquerdas radicais iam também ganhando um maior número de adeptos.

Sem dúvida, para completar esta análise seria necessário agora examinar os fatores de ordem personalista que vinham contribuindo para este processo de radicalização do Brasil, além de assinalar a importância da inflação, cuja aceleração, a partir de 1961, trouxe maior instabilidade econômica e política, favorecendo as posições políticas extremadas. Em relação aos fatores personalistas, porém, queremos fazer referência apenas ao processo de frustração da direita e da esquerda que a renúncia do presidente Jânio Quadros e a presença de João Goulart na Presidência da República provocaram.

A renúncia do presidente Jânio Quadros frustrou, principalmente, a direita que o elegeu em 1960. Durante seu curto governo, porém, Jânio Quadros já causara uma série de decepções para a direita, especialmente quando realizou sua política internacional independente. Se não bastasse isso, porém, Jânio Quadros renunciou, entregando o poder a um inimigo histórico das direitas, o presidente João Goulart. É claro que isto decepcionava a direita, levando para um tipo de agressão política que é a radicalização.

Já a presença de João Goulart na Presidência frustrava particularmente a esquerda. Com sua subida ao poder, acreditavam que afinal o Brasil tinha um presidente que realizaria uma política de esquerda. João Goulart, porém, devido às características de sua personalidade, e, principalmente, ao fato de que as esquerdas não eram, politicamente, suficientemente fortes para mantê-lo no poder, não realizou o governo desejado pela esquerda. O descontentamento deste grupo foi profundo. Por outro lado, a direita se frustrou também, porque o presidente João Goulart não podia realizar uma política de direita. Se o fizesse, estaria em condições políticas insustentáveis, já que perderia todo e qualquer apoio da esquerda, sem jamais conseguir a confiança da direita.

Esse processo de frustração tanto da esquerda quanto da direita, somado à inflação e, principalmente, às modificações estruturais que haviam realinhado as forças políticas e transformado as ideologias em luta no Brasil, levava o país a um radicalismo cada vez maior, à total supressão do diálogo político, à recusa dos radicais tanto da direita quanto da esquerda de participarem de um processo de barganha, em que concessões mútuas fossem realizadas. O país defrontava-se assim com um impasse, uns pregando a revolução, outros o imobilismo, quando nenhuma das duas soluções tinha condição de vitória. O resultado foi a Revolução de 1964, que marcaria a previsível vitória da direita ante uma esquerda imatura e representaria a consolidação do sistema capitalista no Brasil.

Em resumo, ocorreu no Brasil um processo de transformação econômica, social, política e cultural que chamamos de primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, ou Revolução Nacional Brasileira, e que teve ênfase na

industrialização. As principais ideologias em luta, o nacionalismo contra o cosmopolitismo, o industrialismo contra o agriculturalismo, o intervencionismo desenvolvimentista contra o liberalismo, traduziam o conflito entre os novos grupos sociais, e particularmente dos empresários industriais contra a velha oligarquia agrário-comercial, que desejava manter o país em seu estágio agrícola. Nesse conflito, as esquerdas tinham o papel de força auxiliar dos empresários industriais. A partir de fins dos anos 1950, porém, ocorreram uma série de fatos novos, como a consolidação do desenvolvimento industrial, a crise de superprodução do café, a Lei de Tarifas, as associações entre capitais nacionais e estrangeiros, o aumento de poder do sindicalismo e a crescente participação do povo no processo político brasileiro, que causam modificações estruturais na política brasileira, dando início à segunda fase, fase essa que, além da industrialização, teria como ênfase uma melhor distribuição da renda. As conseqüências principais daqueles fatos novos são a vitória do industrialismo, a definitiva aceitação dos empresários industriais entre as classes produtoras, o desaparecimento do conflito entre a indústria e a agricultura de exportação, o rompimento da aliança entre as esquerdas e os empresários industriais, o aumento relativo da força política da esquerda e sua autonomia em relação aos empresários industriais, o esvaziamento e transformação do nacionalismo, e, finalmente, o aparecimento de uma nova luta ideológica: o reformismo contra o conservadorismo.

Uma série de fatores, porém, entre os quais destacam-se essas transformações estruturais e, particularmente, a autonomização das esquerdas, de um lado, e a união das direitas, do outro, provocou um movimento de radicalização política. Esse movimento, que beneficiaria politicamente os líderes mais radicais, tanto da direita quanto da esquerda, encontrou um instrumento extremamente útil no alarmismo, desencadeando-se, assim, em forma de círculo vicioso, um processo de radicalização no qual, quanto mais um lado se radicalizava, tanto mais o outro lado encontrava razões para se radicalizar. Com a radicalização, suprimia-se o diálogo, aumentava-se a insegurança política, o desenvolvimento social tendia a estancar-se e o econômico a reduzir seu ritmo. O resultado final desse processo foi a tomada do poder pelos militares, com amplo apoio da direita, na Revolução de 1964.

## CAPÍTULO 5

### A CRISE DOS ANOS 1960

Até o começo dos anos 1960, pouca gente pensaria em termos de crise. Falava-se nas grandes transformações econômicas, sociais e políticas pelas quais o país estava passando, na revolução industrial e nacional. Sem dúvida, problemas surgiam no processo de desenvolvimento, mas a abordagem que dominava o Brasil era positiva. Desde o fim da Segunda Guerra o país era dominado por um sentimento de otimismo, que, nos últimos anos da década de 1950, se transformara em euforia. O Brasil não era apenas “o país do futuro”, estava se transformando rapidamente nesse país.

A partir de 1961, porém, a situação mudou. O sentimento de otimismo foi dando lugar ao de dúvida e depois ao de decidido pessimismo. O país foi pouco a pouco entrando em uma conjuntura de crise, em que as dificuldades emergentes superavam as soluções encontradas. A crise assumiu fundamentalmente um caráter econômico e político. Poderíamos falar também em uma crise cultural e mesmo em uma crise social. Mas neste capítulo, vou me ater àqueles dois aspectos da crise.

#### A CRISE ECONÔMICA E SUAS CAUSAS

Em seu aspecto econômico, a crise era facilmente discernível. A taxa de desenvolvimento da renda *per capita* que, até 1961, costumava girar em torno de 3%, tornou-se negativa em 1964, apresentando uma redução de 6,1%. A este dado, corresponde um decréscimo da renda global de 3%. O principal fator que explica esse fenômeno foi a redução de 4,5% que sofreu a produção rural, mas também a produção industrial sofreu uma queda, de 0,4%. Este fato é especialmente grave quando nos lembramos que o Brasil no pós-guerra foi o país da América Latina cuja produção industrial mais cresceu. No período 1945-1950 a 1956-1961, o ritmo médio de aumento da produção manufatureira atingiu a elevadíssima taxa de 9,4%.

Pela primeira vez na história do Brasil, passamos a ter um problema sério de desemprego industrial. Desemprego disfarçado, subemprego, pessoal trabalhando nos campos e mesmo nas cidades em serviços marginais em que a

produtividade marginal do seu trabalho é zero sempre houve no Brasil. Este, aliás, é um mal geral dos países subdesenvolvidos. Mas, desemprego aberto de pessoal que já se havia integrado na economia industrial do país, este nunca tivemos em escala considerável. Passamos a tê-lo no começo de 1965. Segundo cálculos realizados depois de cuidadosa pesquisa efetuada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o desemprego na cidade de São Paulo em junho de 1965 subiu a mais de 13% da força de trabalho industrial.<sup>1</sup>

E não é preciso salientar que esse tipo de desemprego é mais grave do que o desemprego disfarçado. Enquanto neste último caso temos um problema já inserido e habitual à economia subdesenvolvida, que pode inclusive transformar-se em um fator positivo de desenvolvimento, na medida em que a faixa de desemprego disfarçado se transforma em uma reserva de mão-de-obra que possibilita a industrialização do país sem que a produção agrícola seja prejudicada, o desemprego industrial aberto representa um rude golpe na economia. Além de seus aspectos sociais danosos, vemos subitamente toda uma faixa da população, que participava ativamente do mercado como consumidora, ser obrigada a reduzir drasticamente suas compras. Tem início imediatamente um processo de causação circular, em que a situação só tende a agravar-se.

O desemprego foi a evidência mais palpável da crise econômica. Mas muitos outros fatores a denunciaram. Os empresários, sentindo a debilidade do mercado, suspenderam seus investimentos, tornando ainda mais agudo o problema. O mesmo fizeram os investimentos estrangeiros. Os industriais operando em quase todos os setores apresentaram relatórios e entrevistas as mais pessimistas. Recomendaram, inclusive, com urgência, que se modificasse a legislação trabalhista, tornando possível a redução de horas de trabalho, para que não fossem obrigados a despedir operários qualificados. E não é preciso salientar o quanto custa formar um operário especializado e o quanto eles eram procurados pela indústria até bem pouco tempo antes.

Quais as causas da crise? Seria ingênuo pensar que a crise que começou em 1961 tivesse apenas causas recentes, ou pior ainda, que sua origem estava unicamente no governo Castelo Branco. Examinarei inicialmente as causas, a médio prazo, da crise econômica. Duas causas, que chamarei de personalistas, são geralmente apontadas: o caráter inflacionário do governo Kubitschek; a insegurança política e incapacidade administrativa que pre-

---

<sup>1</sup> Departamento de Documentação, Estatística e Cadastro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, dados publicados no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 1/2/1966.

valeceram durante o governo Goulart. Não há dúvida, portanto, que, em parte, a crise teve origem nesse período. Entretanto, se as causas da crise de 1962-1964 estivessem apenas no governo Kubitschek e no governo Goulart, assim que este foi derrubado ou pouco depois, deveria ter se manifestado um processo de recuperação. Não foi o que ocorreu. É verdade que chegou a se esboçar uma reação, mas foi débil. Em seguida, retomou-se o processo da crise, que, no primeiro semestre de 1965, tomou tons dramáticos, perdendo sua intensidade no semestre seguinte. O que significa isso? Que as causas personalistas em pauta, embora nos ajudem a compreender o problema, estão longe de explicá-lo plenamente. Como veremos em seguida, é nas causas de caráter estrutural que está o fulcro da crise.

Temos três causas estruturais, ou seja, que dizem respeito à estrutura econômica do país, as quais, a médio prazo, explicam basicamente a crise econômica daquele período: a diminuição das oportunidades de investimento, a limitação à capacidade de exportar (e, portanto, de importar), e a inflação aberta.

A diminuição das oportunidades de investimento constituiu a causa estrutural a médio prazo mais importante. Na medida em que não há perspectivas de altos lucros e amplas possibilidades de expansão, não haverá investimentos privados. Tanto os investimentos nacionais quanto os estrangeiros deixarão de investir ou reduzirão drasticamente suas inversões. E não há desenvolvimento sem investimento. No Brasil, a partir de 1962, começou a se verificar claramente uma diminuição das oportunidades de investimento. Esse fato pode ser verificado através dos dados do Quadro 5, no qual vemos que a formação bruta de capital (investimentos brutos), particularmente a do setor privado, cai substancialmente.

Quadro 5  
Formação bruta de capital: 1959-1966

	1959	1966
Formação bruta de capital/PIB	15,9	12,8
Formação de capital gov./PIB	4,7	5,0
Formação de capital setor privado/PIB	11,2	7,8

Fontes: Computados de dados do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas por Baer e Maneschi (1969: 74).

Existiram três razões que contribuíram diretamente para que tal diminuição ocorresse: a redução das possibilidades de substituição de importações, a falta de mercados e a capacidade ociosa. A primeira razão foi prova-

velmente o fato mais grave surgido nos últimos anos para o desenvolvimento industrial brasileiro. Este se fez, desde seus primórdios até o fim dos anos 1950, basicamente através da substituição de importações. As novas empresas industriais já iniciavam suas atividades com um mercado cativo: aquele que fora aberto pelas importações de artigos manufaturados similares, importações essas agora não mais possíveis devido às barreiras alfandegárias e/ou cambiais contra elas levantadas. Depois de instalada no país, e depois de abastecido o mercado tradicional, só então a empresa procurava expandir o mercado interno, atingindo setores que antes não eram alcançados pelos produtos importados. Foi esse processo de substituição de importações, aliás, que permitiu que o país continuasse a se desenvolver, mesmo sem conseguir ampliar proporcionalmente suas exportações. Mas então, começou a ocorrer uma redução nas possibilidades de substituição de importações, conforme Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado observaram tão logo o fenômeno começou a se verificar.<sup>2</sup> Alguns anos antes, era relativamente fácil iniciar uma nova empresa industrial no Brasil. Bastava tomar algum produto manufaturado que vinha sendo importado, adquirir o *know how* a seu respeito, simplesmente copiando-o ou pagando *royalties*, obter o capital inicial e o financiamento necessário, e iniciar a empresa. A partir do início dos anos 1960, a situação mudou. Continuávamos a importar uma grande gama de mercadorias. Portanto, teoricamente, o processo de substituição de importações continuava viável. Na prática, porém, a realidade era outra. Se examinássemos a pauta de importações do Brasil, verificaríamos que as mercadorias que continuamos a importar dificilmente poderiam ser produzidas economicamente no Brasil, ou então — e este era o problema principal — exigiam investimentos grandes, que nem mesmo os grandes empresários nacionais estavam em condições de financiar.

Com a queda dos investimentos e a desaceleração da economia, caíram os salários reais, agravando-se o problema da falta de demanda para as empresas. A diminuição dos salários começou a ocorrer antes da crise se manifestar, a partir, aproximadamente, de 1958. Enquanto o produto *per capita* continuava a crescer, os salários reais caíam. Resultava daí uma distribuição de renda menos favorável para a classe consumidora, enquanto aumentava a produção e, especialmente, a capacidade de produção. Entre 1958 e 1966, o salário mínimo real caiu 38%. O Quadro 6 apresenta o salário mínimo real deflacionado pelo custo de vida. A queda ocorrida de 1961 para 1962 é brutal e coincide exatamente com o ano em que o ritmo de desenvolvimento eco-

---

<sup>2</sup> Tavares, 1963; Furtado, 1964.

nômico do país começou a reduzir-se. É improvável que esta coincidência tenha sido fortuita. O Brasil, apesar da grande intervenção do Estado na economia, é basicamente um país capitalista. O fator dinâmico de seu desenvolvimento, portanto, é a procura e não a oferta. E, depois que cai o consumo, o investimento pode ser realizado ainda durante algum tempo, mas, caso, porém, a queda do consumo persista, ocasionada, como aconteceu no Brasil, por uma redução dos salários reais, os investimentos terão também necessariamente que se reduzir.

Houve, portanto, efetiva queda nos salários reais, a partir de 1962. Esse fenômeno iria ter conseqüências negativas sobre o consumo. O produto nacional, porém, continuou a crescer, embora a um ritmo menor. Resultou daí que as empresas foram paulatinamente vendo-se sem mercado onde aplicar sua produção e acabaram também obrigadas a reduzir seus investimentos. Estava, assim, delineada uma causa fundamental da crise econômica. Em seguida, este problema seria agravado pela política salarial do governo Castelo Branco, que procurou reduzir ainda mais a participação dos assalariados na renda, apesar dessa participação ter diminuído consideravelmente nos anos anteriores, como acabamos de ver.

Quadro 6  
Salário mínimo real da Guanabara  
(a preços de março de 1965)

Ano	Salário mínimo real (em cruzeiros antigos)
1956	71.591
1957	72.205
1958	85.374
1959	73.879
1960	80.910
1961	79.906
1962	61.603
1963	55.019
1964	57.753
1965	54.405
1966	52.437

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

Obs.: para cada ano foi tomada a média do salário mínimo real em junho e dezembro.

O pano de fundo dessa redução salarial, porém, seria a concentração da renda provocada por investimentos cada vez mais capital-intensivos, con-

dicionados por uma tecnologia importada dos países desenvolvidos. Essa tecnologia visava economizar mão-de-obra, que é exatamente o fator abundante nos países subdesenvolvidos. Os resultados dessa tecnologia importada, portanto, seriam, conforme examinaremos mais adiante, uma baixa capacidade de absorção de mão-de-obra pelos novos investimentos, e, conseqüentemente, desemprego, baixa de salários, redução de poder aquisitivo e falta de mercados.

## ESTRUTURA AGRÁRIA E O PAPEL DA AGRICULTURA

A falta de mercados, que provoca a redução das oportunidades de investimento, está também relacionada com o problema de estrutura agrária brasileira. Examinamos este problema detidamente em um outro trabalho.<sup>3</sup> Verificamos naquele trabalho que a estrutura agrária do Brasil, marcada por profundos desequilíbrios, caracterizada concomitantemente pelo minifúndio e pelo latifúndio, estava intimamente relacionada com a baixa produtividade agrícola, com a baixa utilização das terras das grandes propriedades, com as distorções na utilização das terras, com o desemprego e o subemprego rural.

Estes fenômenos não eram novos na economia brasileira. Pelo contrário, sempre existiram. E, anteriormente, eram mais graves. A revolução industrial e o surgimento de um mercado interno poderoso deram oportunidade, especialmente em São Paulo e nos Estados limítrofes, a um processo de racionalização da agricultura, na qual foram introduzidos critérios capitalistas de produção. Houve também consideráveis progressos nas técnicas agrícolas e no processo de comercialização dos bens agrícolas, embora este setor ainda continuasse a ser um dos pontos críticos da agricultura brasileira, dominada por intermediários especuladores e por grandes empresas industriais compradoras que constituíam oligopólios.

Estes progressos, mais a própria vitalidade da agricultura brasileira, foram fatores essenciais no desenvolvimento econômico do país ocorrido entre 1930 e 1961. Durante esse período, a agricultura foi sempre relegada a um segundo plano. Mais do que isso, a política econômica dos diversos governos baseou-se na transferência de renda do setor agrícola, particularmente do café, para o setor industrial.

Essa política era a única viável, nos quadros do projeto de industrialização em que o Brasil se envolvera. É fato amplamente sabido e estabelecido

---

<sup>3</sup> Bresser-Pereira, 1964b.

que, em geral, a industrialização só tem início em um país através de um processo de transferência de renda dos setores agrícolas tradicionais para o setor moderno.

Para que o desenvolvimento ocorra, porém, é preciso que a agricultura tenha suficiente resistência não só para suportar a transferência de renda, mas também para ser capaz de liberar mão-de-obra para as atividades industriais e de serviços (através do êxodo rural), e, ao mesmo tempo, continuar a aumentar a produção, a fim de atender à demanda crescente de produtos agrícolas, causada pelo aumento da população e da renda. Se a agricultura não tiver essa resistência, provocar-se-á um ponto de estrangulamento grave no desenvolvimento econômico. Além da inflação estrutural, será necessário importar alimentos, desviando preciosos recursos da importação de máquinas e equipamentos.

Ora, no Brasil a agricultura teve a resistência necessária para suportar esse duplo impacto — transferência de renda e liberação de mão-de-obra. Há indicações, porém, de que nos anos 1960, os limites dessa resistência estavam chegando ao fim.<sup>4</sup> Além disso — e este é o aspecto mais grave do problema — a fase da substituição de importações, em que os mercados eram cativos, para os novos investimentos estava terminada. Em vista disto, cabia à agricultura um novo papel dentro da economia brasileira: o de se constituir mercado para prosseguimento da industrialização.

Este papel nunca fora desempenhado pela agricultura brasileira. A estrutura agrária extremamente desequilibrada não o permitia. E a reforma agrária, sempre prometida, sempre esperada, não era executada. Durante o governo João Goulart travou-se em torno dela talvez a batalha política mais acirrada e dramática. Depois da Revolução de 1964 ela continuou a ser anunciada. Enquanto não for realizada, porém, dificilmente será viável incorporar ao mercado nacional os dois terços de brasileiros que vivem dele afastados. A reforma agrária, somada a uma efetiva e revolucionária campanha de alfabetização, eram, nos anos 1960, as duas condições mais importantes para uma extraordinária ampliação do mercado interno do país, que abriria novas e extraordinárias perspectivas para a economia brasileira. O Brasil era um país que ainda permite uma economia de fronteira — de fronteira e de

---

<sup>4</sup> Segundo Kingston, 1969, embora a produção por hectare permanecesse praticamente estagnada, o índice básico de produção por trabalhador aumentou em 50% entre 1950 e 1965. A análise estatística dos dados, porém, permitiu à autora desse excelente estudo concluir que nos últimos anos notava-se uma tendência perigosa de redução da taxa de aumento da produtividade agrícola.

ampliação de fronteiras. Esta fronteira não é geográfica. Era a fronteira do mercado, que a estrutura agrária arcaica impedia de se expandir.

Evidentemente, além da reforma agrária e da alfabetização, era preciso enfrentar outros problemas para que a agricultura deixasse de manter afastada do mercado a população que a ela se dedica. Havia naturalmente os problemas relativos ao transporte, à energia rural, ao desenvolvimento das técnicas de cultivo, à mecanização, à introdução de métodos racionais de produção e organização de trabalho, à comercialização. Todos esses fatores, porém, deviam ser encarados dentro da perspectiva da estrutura agrária inadequada e injusta. Nos anos 1960, quando a falta de mercados para a produção industrial transformava-se em um problema crucial para o país, essa estrutura agrária constituía o mais sério obstáculo à incorporação das populações rurais ao mercado interno.

#### INFLAÇÃO DE CUSTOS AO INVÉS DE DEMANDA

Finalmente, como causa da crise econômica brasileira dos anos 1960, temos a inflação. Esta, cuja taxa anual permanecera por muitos anos em torno de 20%, depois de um ensaio em 1959, passou, a partir de 1961, a ganhar características de inflação aberta, ao mesmo tempo em que a economia entrava em crise. E, a partir daí, a discussão acirrada entre estruturalistas e monetaristas a respeito de suas causas começou a perder sentido. Quando a inflação estava em torno de 20% ainda era possível buscar suas origens no comércio externo (subida do preço do dólar devido à crônica tendência ao desequilíbrio entre nossas importações, necessárias a um país em plena industrialização, e nossas exportações, ainda baseadas em nossa economia tradicional agrícola), na oferta insuficiente de produtos agrícolas de consumo interno e em outros pontos de estrangulamento da oferta. As emissões seriam então mais uma consequência do que uma causa da inflação.

Mas, nesse período, ficou claro que a inflação no Brasil deixou de ser uma inflação de demanda, para transformar-se em uma inflação de custos. A crise econômica definiu-se, como assinalamos anteriormente, por uma crescente capacidade ociosa. O processo de substituição de importações, que definiu o processo de desenvolvimento industrial brasileiro entre 1930 e 1961, permitiu que os investimentos industriais fossem realizados sem que ocorresse um concomitante e proporcional crescimento do mercado interno. As empresas encontravam um mercado preexistente, antes suprido pela importação. No momento, porém, em que o mercado preexistente era sa-

tisfeito, as empresas passaram a depender da expressão do mercado interno — já que o mercado internacional estava fora das cogitações da maioria dos empresários.

Ora, acabamos de ver que o mercado interno não crescia proporcionalmente ao desenvolvimento econômico do país. Além da política salarial tender a reduzir o poder aquisitivo dos assalariados em benefício da classe capitalista, tivemos, a partir de 1955, um processo adicional de acumulação da renda gerado pela passagem da primeira fase do processo de substituição de importações, caracterizada pela instalação da indústria leve de consumo, para a segunda fase, marcada pela ênfase na produção de equipamentos, bens de consumo duráveis e produtos químicos.

Os investimentos necessários para esse tipo de produção são mais capital-intensivos do que no caso da indústria leve de consumo. A tecnologia desenvolvida pelos países industrializados para sua produção visa economizar o fator trabalho o mais possível. A natureza dos produtos, por outro lado, facilita o atingimento desse objetivo, de forma que nas indústrias de bens de capital, de bens duráveis de consumo e, em especial, na indústria química, a relação capital-trabalho tende a ser consideravelmente maior do que nas indústrias leves de consumo, típicas da primeira fase do processo de substituição de importações. O resultado foi uma tendência ainda maior à concentração da renda, a qual já se definia pela queda dos salários reais. O processo de concentração de rendas e de redução relativa do mercado consumidor agravou-se na medida em que os investimentos capital-intensivos tornavam-se dominantes e a economia ia se tornando cada vez menos capaz de absorver a oferta de mão-de-obra motivada pelo crescimento da população e pelo êxodo rural, surgindo assim o desemprego. Nesses termos, entre 1950 e 1960, enquanto a população urbana crescia 5,4% ao ano, a taxa de crescimento do emprego industrial foi de apenas 2,6%. No mesmo período, a participação do setor industrial no PNB cresceu de 20% para 29%, enquanto a porcentagem da população ativa empregada na indústria decresceu de 14% para 13%. Nesse intervalo de tempo, porém, o setor terciário ainda foi relativamente capaz de absorver parte dessa mão-de-obra desempregada, e a outra parte adotou atividades e comportamentos típicos do desemprego disfarçado, evitando o desemprego aberto. Nos anos 1960, porém, o problema se agravaria, e surgiria o desemprego industrial de forma aberta, não apenas devido à incapacidade da economia em absorver aproximadamente um milhão de novos trabalhadores que se ofereciam ano a ano no mercado de trabalho brasileiro, mas também à redução em termos absolutos do emprego industrial em diversos setores industriais. Dados a respeito desse último fenômeno já fo-

ram por nós apresentados no início deste capítulo, quando falamos sobre os sintomas da Crise Brasileira.

Nesses termos, dada a tendência inerente ao sistema capitalista de criar desemprego ao mesmo tempo em que concentra a renda, não é de estranhar que, setor industrial por setor industrial, à medida que se esgotavam as possibilidades de substituição de importações, entrasse em regime de capacidade ociosa. Ora, seria exatamente essa capacidade ociosa, resultante fundamentalmente da concentração da renda, que se tornaria um dos pilares da inflação brasileira dos anos 1960, e que tornaria, pelo menos temporariamente, ultrapassada a disputa entre monetaristas ou neoclássicos e estruturalistas ou desenvolvimentistas keynesianos.

De fato, o início da crise brasileira dos anos 1960 é marcado por um processo de mudança das causas da inflação, que antes se definia essencialmente, ainda que não exclusivamente, como uma inflação estrutural de procura, passando a se definir como uma inflação de custos.

Quem primeiro se apercebeu disso foi Ignácio Rangel, em *A inflação brasileira*. Esse livro, apesar de todas as imprecisões teóricas de que sofre, é sem dúvida uma das obras mais importantes que já se escreveu no Brasil sobre a inflação. A extraordinária imaginação de seu autor e seu agudo senso de observação permitiram-lhe abrir novas perspectivas para a análise do fenômeno inflacionário no país. Afirma Rangel que:

A pedra de toque para avaliar ambas essas teorias é a capacidade ociosa. Ambas as escolas a negam aberta ou sub-repticiamente (...) O problema está em que (...) tanto estruturalistas como monetaristas (...) colocam como centro da problemática uma hipotética insuficiência da oferta, perante uma demanda supostamente excessiva, quando a verdade é que o nível de demanda é este, que aí temos — insuficiente, ainda assim, para assegurar uma medida satisfatória de utilização de potencial produtivo existente — precisamente por causa da inflação.<sup>5</sup>

A inflação, portanto, não é de demanda, é de custos. A função da inflação é estimular uma procura insuficiente, dada a existência de capacidade ociosa.

Mais adiante, o autor precisa melhor a função da inflação na economia brasileira:

---

<sup>5</sup> Rangel, 1963: pp. XIV e 16.

Uma vez saturados os campos institucionalmente preparados para absorver investimentos novos e antes que se preparem novos campos, a rentabilidade de novas aplicações entra a declinar, desestimulando as imobilizações globais do sistema. Noutros termos, define-se uma tendência à depressão econômica, a qual passaria de potencial a efetiva, se deixássemos que as imobilizações realmente declinassem. A elevação da taxa de inflação é um dos meios pelos quais a economia resiste a essa tendência, sustentando a taxa de imobilização do sistema...<sup>6</sup>

A inflação, portanto, “é um mecanismo de defesa da economia contra a tendência à redução da taxa de imobilização”.<sup>7</sup> Em seguida, Rangel mostra como, historicamente, a inflação agiu sobre o sistema econômico, no seu papel de defesa contra a depressão econômica:

*a)* inicialmente, meio eficaz de captação de recursos pelo Estado, para habilitá-lo a, através do seu próprio dispêndio, expandir o dispêndio global, no início do processo de industrialização; *b)* depois, na fase de culminação do esforço de substituição de importações de bens de consumo, e nas condições de câmbio congelado, instrumento eficaz para elevar a eficiência marginal do capital, através do barateamento dos itens fundamentais do custo fixo (equipamentos importados), comparativamente aos itens principais do custo variável (mão-de-obra e matérias-primas nacionais), induzindo, assim, o aumento dos investimentos privados; *c)* na fase da culminação do esforço de industrialização aliado na substituição de importações de bens de produção (depois do Programa de Metas), meio eficaz para impedir que a mais-valia se condensasse parcialmente sob forma monetária ou “líquida” — o que implicaria depressão econômica — levando-a a imobilizar-se, indiferentemente, em bens de consumo durável ou em bens de capital.<sup>8</sup>

Transcrevo trechos relativamente extensos de Rangel, não só devido à sua importância intrínseca, mas também porque assim posso estabelecer um

---

<sup>6</sup> Idem. pp. 56-57.

<sup>7</sup> Idem, p. 57.

<sup>8</sup> Idem, pp. 79-80.

paralelo com as idéias que desenvolvo neste capítulo sobre a inflação. Vejo esta inflação de custos em termos de fase histórica. Durante a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, terminada em 1961, não se podia falar em insuficiência de demanda nem em predominância de uma inflação de custos.

Vejam como, a partir da concentração da renda, da capacidade ociosa e de um fator que ainda é preciso acrescentar — o caráter monopolístico do mercado brasileiro — chegamos a explicar o processo inflacionário. Sobre o caráter monopolístico do mercado brasileiro, acreditamos não ser necessário insistir muito. No Brasil, imperam os oligopólios e os cartéis. A concentração da renda é, ao mesmo tempo, causa e resultado de um permanente processo de concentração econômica. Por outro lado, a invasão da economia nacional pelos capitais estrangeiros, no setor da indústria manufatureira, ocorrida nos anos 1950, deu grande impulso a esse processo de monopolização da economia. O resultado é que boa parte dos setores industriais brasileiros, inclusive aqueles que fornecem principalmente para o governo, são organizados em forma de oligopólio.

Definido o quadro nestes termos, é fácil compreender o processo inflacionário que atinge o Brasil a partir do início da crise de 1962-1964. As empresas, operando em regime de capacidade ociosa, vêem seus custos aumentarem e seus lucros reduzirem-se. Em outras palavras, a eficiência marginal do capital decresce rapidamente, à medida que os diversos setores da economia vão, um após outro, entrando em situação de capacidade ociosa. Como medida de defesa, as empresas passam imediatamente a: *a)* elevar seus preços; *b)* pressionar o governo para que aumente suas compras do setor privado; e *c)* pressionar o governo e o sistema bancário para que aumentem o crédito.

O aumento dos preços, em uma situação de procura insuficiente, só é possível dado o caráter oligopolístico dos mercados. Face a uma demanda que não crescia no ritmo adequado, se é que crescia, e já havendo um processo inflacionário em curso, que até então fora baseado no excesso de demanda, o aumento de preço era uma medida natural. Com isso, as empresas defendiam-se ao mesmo tempo contra a inflação já existente e contra a queda da procura. O mercado oligopolístico e cartelizado, excluindo a ameaça de uma guerra de preços, tornava tal política viável. As elevações de preços das empresas deixavam assim de ser uma simples resposta ao aumento de seus custos causado pela inflação. Na medida em que suas elevações de preços superavam a taxa vigente de inflação, transformavam-se em uma causa de aceleração do processo inflacionário.

Em um regime já inflacionário, além, naturalmente, dos aumentos de preço, que as empresas precisam adotar para defender seu lucro real, fazem-

do-o divergir o menos possível do lucro contábil, é preciso reduzir ao mínimo, e se possível tornar negativa, a diferença entre o disponível e as contas a receber (não se trata do realizável, porque não se devem considerar os estoques) e contas a pagar. Em outras palavras, o importante é reduzir ao mínimo permitido, pela segurança econômica, o índice seco de liquidez, porque, em última análise, o que realmente sofre o efeito da inflação em uma empresa é esse saldo entre o disponível e o a receber de um lado e o a pagar do outro, ou seja, são os bens líquidos, exceto estoques, da empresa.<sup>9</sup> Era natural, portanto, que as empresas fizessem todos os esforços no sentido de aumentar seu crédito. Na medida em que eram bem-sucedidas, produziam-se imediatamente efeitos inflacionários.

De outro lado, o crédito obtido, embora fosse onerado com taxas de juros nominais elevadas, que a posição privilegiada do sistema bancário dentro de uma economia inflacionária propiciava, implicava, ainda assim, em uma taxa de juro real negativa. Ora, sabemos que o nível de investimentos de um país depende do nível da renda, e este, da relação entre a eficiência marginal do capital e a taxa de juro corrente do mercado. Na situação de depressão em que as empresas se viram, as expectativas de lucros dos empresários eram baixas. Só uma taxa de juro negativa, propiciada pela inflação, permitiria que continuassem a investir, ainda que com o risco de agravar sua capacidade ociosa.

As empresas, portanto, pressionavam o sistema bancário por maiores créditos, além de desenvolver novas formas de financiamento, como as financiadoras. Esta ampliação do crédito, somada aos aumentos de preços autônomos já examinados e à pressão sobre o governo para aumentar seu dispêndio transformaram-se nas causas básicas da inflação do período.

É claro que houve outros fatores a provocar pressões inflacionárias. O grande saldo da balança comercial em 1965 obrigou o governo a emitir em grande quantidade, para pagar aos exportadores nacionais, ao mesmo tempo em que se acumulavam divisas no exterior. Os enormes déficits das empresas estatais de estradas de ferro e navegação, causados em parte por tarifas excessivamente baixas, eram uma causa da inflação, devido às emissões que acarretavam. Depois da Revolução de 1964, inverteu-se a situação. Os drásticos aumentos de tarifas implicaram em uma inflação de custos.

Aliás, todo o processo inflacionário brasileiro dos últimos anos caracterizou-se basicamente por uma inflação de custos. Quais custos? Quando Costa e Silva assumiu o poder, a equipe de economistas que foi levada ao

---

<sup>9</sup> Bresser-Pereira e Bresser-Pereira, 1964: 69-89.

governo, sob a liderança de Delfim Netto, definiu a inflação imediatamente e com muita propriedade como sendo uma inflação principalmente de custos. Não definiu, todavia, de forma completa, de que custos se tratavam. Os salários, naturalmente, não foram mencionados. Embora constituam uma causa típica de inflação de custos, no Brasil, onde vinham declinando, em termos reais, não podiam ser considerados como fator de inflação de custos. Três custos foram apontados: as taxas de juros excessivas, o aumento dos preços dos serviços públicos e o aumento da carga tributária. Estes custos, sem dúvida, eram parcialmente responsáveis pela inflação. O custo mais importante, porém, cujo aumento constitui a base de todo o processo inflacionário, não foi apontado. Refiro-me ao lucro das empresas.

Porque é preciso não esquecer que o lucro não passa de um tipo de custo. Como o juro, embora em termos diferentes, o lucro é o custo de capital próprio. Quando as empresas, face à crise, passaram a elevar automaticamente seus preços, estavam provocando diretamente uma inflação de custos na medida em que procuravam defender a sua taxa de lucro. É claro que a inflação de custos só é possível quando temos situações monopolísticas. Da mesma forma, o governo origina a inflação de custos com o aumento da carga tributária, para fazer frente ao aumento do dispêndio público. Com isto, não pretendemos afirmar que a inflação tenha proporcionado imensos lucros aos empresários, a partir de 1961. Longe disso, tudo indica que, face à crise, a taxa real de lucro declinou, quando não se tornou negativa. Com os aumentos autônomos de preços, o que as empresas procuravam era manter, relativamente, sua taxa de lucro, impedindo que ela entrasse em queda livre.

Visto o problema nesses termos, do lucro ter sido o custo fundamental da inflação de custos que se tornou dominante no Brasil nos anos 1960, o problema da taxa de juro cobrada pelo sistema bancário pode ser compreendido mais facilmente. Em uma primeira fase de inflação galopante, os bancos, que recebiam depósito a uma taxa nominal de juros, exigiam uma elevadíssima taxa das empresas. Estas pagavam porque, assim mesmo, a taxa de juro real para elas era negativa. Estávamos, assim, diante de uma típica inflação de procura. Eles cobravam taxas tão elevadas e preocupavam-se pouco com seus custos operacionais porque a procura de crédito das empresas era enorme. No momento em que a taxa de inflação começou a declinar, as taxas de juro reais, de negativas passaram a positivas. A procura de crédito das empresas tendeu a diminuir. Seria natural que os bancos reduzissem suas taxas de juro, para aumentar suas aplicações. Não podiam fazê-lo, todavia, na proporção que a queda da procura indicava, em vista de seus próprios custos elevados. E se alguns bancos melhor administrados tinham condições de baixar suas

taxas de juros, mesmo assim não o fizeram, dado um acordo tácito entre os bancos de não entrarem em uma guerra de juros. Era novamente a inflação de custos, motivada pelo fator lucro.

Em resumo, a partir da crise de 1962-1964, estando esgotadas as oportunidades de substituição de importações, as empresas entraram em situação de crescente capacidade ociosa, agravada pelo processo de concentração de renda então unificado. Para defender sua declinante taxa de lucros, as empresas passaram a provocar uma inflação de custos, possível graças ao caráter monopolístico dos mercados. Passaram, assim, em épocas de queda da demanda, a aumentar autonomamente seus preços, provocando diretamente a inflação, a pressionar o governo para aumentar o seu dispêndio e a pressionar o governo e o sistema bancário para aumentar o crédito. O governo, para responder à pressão das empresas, aumentou seu dispêndio e entrou em situação de déficit crescente de caixa. Resolveu inicialmente esse problema através das emissões e, depois, aumentando a carga tributária, o que veio a constituir novo foco de inflação de custos.

Ora, a inflação aberta, embora ainda desempenhando alguns papéis no sistema da economia brasileira, não mais podia ser considerada como um fator de desenvolvimento. Seus maiores méritos continuavam a ser a criação de uma poupança forçada, a transferência dessa poupança para o governo e para os industriais, a criação de uma demanda maior, ainda que artificial, de bens de consumo duráveis, o estímulo ao investimento dos recursos transferidos dos assalariados para o setor privado, estímulo esse ainda mais salientado por financiamentos e taxas negativas de juro. Em contrapartida, porém, essa poupança cada vez mais diminuía, na medida em que as classes prejudicadas pela inflação, particularmente os empregados, conseguiam reajustar seus salários mais freqüente e rapidamente. As distorções nos investimentos provocadas pela inflação se acentuavam. A capacidade ociosa de alguns setores industriais aumentava. O controle contábil e financeiro das empresas tornava-se mais difícil e impreciso, levando muitas delas a terem seus controles efetivamente perdidos. As injustiças sociais provocadas pela redistribuição de renda se agudizavam. A inflação tornava-se um foco permanente de instabilidade social. Constituíase, assim, tipicamente, uma causa a médio prazo da crise econômica brasileira.

#### A ESTABILIZAÇÃO NO GOVERNO CASTELO BRANCO

A recessão econômica ocorrida em 1965 e 1966 está diretamente relacionada à política de estabilização do governo Castelo Branco. O *Programa*

de *Ação Econômica do Governo 1964-1966* coloca como primeiro objetivo “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país” e como segundo objetivo “conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966”. Cita, em seguida, três outros objetivos. Na página seguinte, esta primazia dada ao desenvolvimento é ainda mais enfatizada em um gráfico em que o objetivo de acelerar o desenvolvimento é colocado no centro, e os objetivos de contenção do processo inflacionário, de assegurar pleno emprego, de corrigir os déficits do balanço de pagamentos e de atenuar os desníveis setoriais e regionais são colocados em volta, como se fossem objetivos-meios.<sup>10</sup> Entretanto, neste aspecto, verificou-se uma contradição entre a teoria e a prática. No próprio *Programa de Ação Econômica*, também se falava em “urgência” no combate à inflação.<sup>11</sup> E o que se verificou, na realidade, foi que, a título de urgência, foi dada inteira prioridade à política de combate à inflação, colocando-se o desenvolvimento em segundo plano.

É necessário, portanto, examinar a política econômica governamental sob esse prisma. A política de estabilização, que recebeu o nome de “contenção progressiva”,<sup>12</sup> partiu de uma análise monetarista da inflação,<sup>13</sup> embora tivesse aspectos estruturalistas. Essa contradição ainda tornava-se patente em face à seguinte afirmação contida no *Programa*:

A persistir a tendência historicamente observada na produção agrícola orientada para o consumo interno, a demanda potencial de alimentos no Brasil, proveniente de um crescimento econômico regular de 3,4% por habitante ao ano (taxa almejada), e de uma elasticidade média de demanda de 0,49%, traduzir-se-á, anualmente, por uma diferença de 5% nos ritmos de expansão entre demanda e oferta, cujos efeitos cumulativos, no tempo, representarão uma pressão inflacionária de intensidade crescente.<sup>14</sup>

Esta tomada de posição estruturalista e desenvolvimentista, todavia, não teve repercussão na terapêutica aplicada. A estratégia de combate à inflação

---

<sup>10</sup> Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1964: 15 e 17.

<sup>11</sup> Idem: 33.

<sup>12</sup> Idem: 33.

<sup>13</sup> Idem: 28 e segs.

<sup>14</sup> Idem: 93-95.

foi estritamente monetarista. Definiu erroneamente a inflação como se fosse uma inflação exclusivamente de demanda e se baseou em três pilares: a redução do déficit de caixa, a redução da demanda e o combate às causas psicológicas e especulativas da inflação.

A redução do déficit de caixa foi realizada através do aumento de impostos, da redução das despesas e investimentos governamentais, de eliminação de subsídios governamentais e do aumento das tarifas dos serviços públicos. A redução da demanda foi também alcançada com o aumento da carga tributária, reduzindo-se assim as disponibilidades nas mãos do público, as restrições de crédito, limitando-se as possibilidades de investimento das empresas, e com a política salarial, visando à diminuição do consumo. Finalmente, o combate às causas psicológicas e especulativas da inflação foi tentado através de instrumentos como a Portaria Interministerial nº 71, a Lei de Estímulos, em um sem-número de discursos e apelos, a Campanha em Defesa da Economia Popular, realizada pela União Cívica Feminina, com a colaboração da Sunab, a afirmação de que a inflação de fato já terminara e que agora estávamos em sua fase “corretiva” etc.

O resultado dessa política de combate à inflação através da redução da demanda, quando a inflação era de custos, foi, portanto, a estagnação econômica. Não obstante, graças à redução dos salários reais, logrou-se estabilizar os preços e preparar o país para o crescimento econômico posterior.

#### RENÚNCIA DE JÂNIO QUADROS E CRISE POLÍTICA

Assim como nas causas da crise econômica, em relação às causas da crise política, temos também as de caráter personalista e as de caráter estrutural. Neste caso, as de ordem personalista têm provavelmente quase tanta importância quanto as de ordem estrutural.

Entre as causas personalistas, a renúncia do presidente Jânio Quadros é sem dúvida a primeira. De um dia para outro, um presidente que obteve uma das vitórias eleitorais mais expressivas da história do Brasil, que representava um sem-número de classes e grupos sociais, que encarnava as aspirações de milhões de brasileiros, incapaz de resolver os conflitos e contradições inerentes ao esquema de forças que o elegera e de realizar os compromissos que a Presidência exige, renuncia, aprofundando de maneira dramática a sempre presente crise de representatividade da política brasileira.

O vice-presidente, empossado depois de uma tentativa malsucedida de golpe por parte de setores consideráveis das forças armadas, só vem agravar

o problema. Não só faltava representatividade ao governo João Goulart, como sua instabilidade, sua falta de objetivos e diretrizes, sua falta de seriedade e autenticidade política, sua abordagem sistematicamente demagógica dos problemas, as tinturas de esquerda de que se revestia, e que em seu final se acentuaram, todos esses fatores só poderiam contribuir para a crise política.

Entre as causas políticas estruturais a médio prazo, salientarei apenas três, não obstante este tema nos desse ensejo às mais longas análises. Em primeiro lugar, temos a emergência da esquerda como força política autônoma e sua imaturidade política. De fato, conforme já verificamos anteriormente, foi praticamente só depois do governo Juscelino Kubitschek que as esquerdas puseram em segundo plano as ideologias do industrialismo e do nacionalismo e se tornaram autônomas em relação à burguesia industrial, à classe dos empresários industriais. Essa autonomia, porém, teve que ser paga com o preço da imaturidade. De repente, não só as esquerdas ganhavam autonomia, mas também obtinham alguns êxitos eleitorais e viam no governo da República um presidente que as deixava operar em liberdade e até certo ponto lhes abria as portas. Desses fatos para um grosseiro erro de cálculo quanto à sua real força política e para uma estratégia de agitação, que, no final do governo João Goulart, ganhou para alguns dos grupos mais extremados de esquerda condições de preparação revolucionária, foi um passo. Alguns chegariam inclusive ao ponto de imaginar que, em um país como o Brasil — onde o capitalismo industrial já era um fato consolidado e onde as classes médias já constituíam uma realidade política indiscutível — poderiam atingir o poder e socializar o país através de um simples golpe de Estado.

Em segundo lugar, temos o alarmismo da direita. Desde o início do governo João Goulart, o alarmismo foi sem dúvida a grande estratégia política usada pelos elementos mais radicais da direita para aglutinar as classes médias e as classes produtoras. O tema era sempre o mesmo: o comunismo está às portas, o governo está dominado por comunistas, a conspiração comunista está para eclodir e assim por diante. Tanto disseram que no final até muitos elementos das esquerdas começaram a acreditar no que afirmava a direita e a agir correspondentemente, e assim, o alarmismo ganhou um mínimo de base na realidade.

Em terceiro lugar, temos, no seio das forças armadas, a crescente influência dos elementos saídos da Escola Superior de Guerra, que, mais preparados do que seus demais colegas de armas e mais bem organizados, desenvolveram uma ideologia e uma estratégia militar toda especiais, baseadas na inevitabilidade da Terceira Guerra Mundial e na necessária vinculação do Brasil ao bloco liderado pelos Estados Unidos.

Finalmente, como uma causa a médio prazo, de caráter personalista, temos, no âmbito internacional, a morte de Kennedy, cujo progressismo, idealismo e coragem vinham transformando a face política mundial e dando novas perspectivas políticas, econômicas e sociais, particularmente aos países latino-americanos e a subida à Presidência dos Estados Unidos de Lyndon Johnson, que endureceu a política externa norte-americana e fez reviver, em relação à América Latina, métodos de afirmação de liderança continental há muito condenados e sepultados.

A conjugação de todos esses fatores personalistas e estruturais tornou possível a Revolução de 1964, cuja vitória viria a constituir-se na causa dominante a curto prazo da crise política que a sucedeu.

### UM GOVERNO DE MILITARES E TECNOCRATAS

A Revolução de 1964 originou-se de uma crise política e a agravou. A falta de representatividade, que já era aguda, tornou-se ainda mais profunda. O Executivo tornou-se fruto de um golpe de Estado; o Legislativo, ao qual sempre faltou representatividade, perdeu o pouco que dela lhe restava, seja devido às cassações, seja face à sua subserviência ao Executivo. As esquerdas, por sua vez, sofreram profunda amputação, tanto naquilo que tinham de mais autêntico quanto no de mais demagógico. Nas cassações, oportunistas foram confundidos com homens sinceros; moderados com extremistas. Dessa forma, interrompeu-se quase totalmente o diálogo com as forças progressistas do país. E nada há de mais grave para a vida de um país do que a cessação do diálogo.

Com a Revolução de 1964, um novo pacto político burocrático-autoritário, excluindo os trabalhadores e as esquerdas, formava-se.<sup>15</sup> Para entendê-lo, vejamos o enquadramento social dos homens que governaram o Brasil entre 1964 e 1967. Em primeiro lugar, e obviamente, tratava-se de um governo de militares. São nesse período os militares, particularmente os oficiais do Exército, o grupo com maior soma de poder no Brasil. Mas não apenas os militares. Ao seu lado, com uma soma de poder quase tão grande, especialmente

---

<sup>15</sup> Chamei originalmente este pacto de tecnocrático-militar, e, a partir de 1972, de tecnoburocrático-capitalista. A expressão correspondente, usada por O'Donnell, 1973, e por mim também adotada mais tarde, além de mais adequada, ao enfatizar seu aspecto autoritário, ganhou uso corrente. Nesta quinta edição, em nome da padronização dos termos, resolvi usá-la.

na esfera econômica, temos os tecnocratas públicos. Estes são quase todos economistas. Durante o governo Castelo Branco, ocuparam todos os cargos-chave econômicos do Brasil, com exceção da Presidência do Banco do Brasil. No Ministério da Fazenda, no Ministério do Planejamento, na Presidência do Banco Central e na do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, tínhamos economistas, técnicos que deixaram suas posições de assessoria para tomar as rédeas do governo, tecnocratas, portanto.

O governo Castelo Branco foi, portanto, um governo de militares e de tecnocratas e praticamente de mais nada. Nunca tivemos um governo no Brasil tão definido profissional e socialmente. A classe capitalista ou burguesa só estava presente na medida em que criara as condições políticas para o golpe militar e na medida em que o governo atendia a seus interesses. Os empresários, porém, não participavam do poder. Os demais grupos que, em outros países, ou no Brasil em outras épocas, costumavam participar do poder, estavam ausentes neste governo. Os políticos estavam ausentes. O governo foi feito com a subserviência quase total dos políticos. Mesmo os membros da extinta União Democrática Nacional, que poderiam parecer os maiores beneficiários da revolução, eram mais instrumentos do que elementos ativos de controle do governo. Os sindicatos estavam ausentes. A velha aristocracia brasileira e o sistema econômico tradicional brasileiro baseado na agricultura não foram beneficiados, do ponto de vista econômico, com a política governamental. A política cafeeira de 1966, extremamente severa para com os cafeicultores, é uma prova do que afirmamos. Não se pode dizer, portanto, que esse tenha sido um Congresso representativo da velha aristocracia brasileira, sequer da agricultura. Finalmente, também estavam ausentes os empresários (na acepção ampla do termo, não schumpeteriana) e, particularmente, os empresários industriais.<sup>16</sup> São eles, juntamente com os operários industriais, os maiores prejudicados a curto prazo pela política governamental. Não participaram da elaboração desta. No máximo, foram chamados em determinados momentos formais para aplaudir, receber instruções e prestar colaboração. Ao significado e às consequências deste fato, voltaremos mais adiante.

---

<sup>16</sup> A análise desta seção está equivocada em relação à participação dos empresários. Embora eles tenham tido um papel secundário no governo Castelo Branco, eles já faziam parte do que um pouco mais tarde, em 1972, na terceira edição deste livro, na seção “Tecnocracia industrializante, a quarta alternativa”, mantida sem alteração nesta quinta edição, eu chamaria de pacto burocrático-autoritário ou tecnoburocrático-autoritário, e O’Donnell, (1973), denominaria pacto burocrático-autoritário.

O governo Castelo Branco, portanto, era um governo apenas e basicamente de militares e tecnocratas. Em outras palavras, era um governo de classe média. Mais especificamente, já que não existe apenas uma classe média, era um governo da nova classe média de técnicos que surgia ao nível do Estado, das empresas e, principalmente, da classe média burocrática e tradicional — a classe média patrimonialista —, já que, originalmente, os oficiais do Exército, em geral, pertenciam à classe média tradicional, à velha classe média, à classe média de profissionais liberais, dos funcionários públicos, padres e militares que já existia antes de 1930. Era um governo em que os demais grupos, e, particularmente, a classe de empresários industriais e financeiros, estavam ausentes.

Economicamente, foi um governo liberal, filosoficamente, idealista. Idealista no sentido de acreditar mais nas idéias do que na realidade. Idealista porque negava a realidade ou pelo menos não conseguia captá-la. Idealista porque acreditava que seria preciso modificar antes as mentalidades e depois as estruturas, acreditava que, mais importante do que se criarem condições efetivas para a mudança social, era fundamental “converter”, persuadir. Este caráter idealista do governo Castelo Branco pode, aliás, ser ilustrado pela frase significativa de um de seus representantes. Conversando sobre a crise econômica do primeiro semestre de 1963, disse-nos ele a um certo momento: “A situação econômica realmente está difícil, mas há uma compensação. O mais importante agora é mudar a mentalidade dos industriais, é fazê-los preocuparem-se com custos, com aumento da produtividade. Acabou-se o tempo em que era só produzir para vender e ter muitos lucros. Agora, ou eles mudam sua mentalidade, e passam a concorrer efetivamente no mercado, ou não sobreviverão”. Esta é uma abordagem tipicamente idealista. Idealista no sentido filosófico. Idealista porque alienada da realidade. Mentalidade não se muda de um dia para outro, preocupação com custo não se cria nas horas de depressão econômica, quando o problema não é efetivamente reduzir custos, mas simplesmente reduzir a produção, despedir empregados e tentar sobreviver.

Outra faceta do idealismo filosófico do governo Castelo Branco estava na crença de que o desenvolvimento econômico pode ser feito através de leis ou reformas institucionais. Poucos governos foram tão prolíficos em leis. E não há dúvida de que muitas delas eram boas, tecnicamente bem feitas. É o caso das leis do inquilinato, do Concex, das incorporações imobiliárias, da criação do Banco Central (embora não se possa falar realmente em uma reforma bancária), da reforma tributária. Podemos discordar delas em muitos aspectos, mas devemos reconhecer que são frutos do trabalho de técnicos inteligentes e capazes. No fundo, porém, todo o problema estava em pensar

que tais leis poderiam resolver a curto prazo os problemas do Brasil, que as modificações introduzidas na lei de remessas de lucros fariam chover capitais estrangeiros sobre o país, que a lei sobre o mercado de capitais produziria um súbito interesse do público em participar desse mercado e a poupar, que a lei do plano habitacional faria surgir casas e mais casas por todo o país como que por encanto...

Ora, não há atitude mais idealista, mais desligada da realidade do que essa. Em grau de idealismo, é sem dúvida comparável às teses de que é preciso primeiro educar para depois desenvolver, ou então, como já vimos, que a primeira tarefa a realizar é mudar as mentalidades. E esse idealismo é típico da classe média, na medida em que, sendo constituída principalmente de profissionais liberais, militares e funcionários públicos graduados, não está diretamente integrada no processo produtivo do país.

Se filosoficamente esse era um governo idealista, economicamente era liberal e anti-industrializante. Liberal não porque visasse à estagnação econômica do país, mas porque acreditava nas forças do mercado e colocava o objetivo da estabilização monetária em primeiro lugar, sacrificando o desenvolvimento em favor do combate à inflação. Anti-industrializante não no sentido de que procurasse estancar o desenvolvimento industrial brasileiro, mas porque, devido a um moralismo típico de classe média, olhava para os industriais, para os homens de negócios em geral, de forma desconfiada, encarava-os como eternos aproveitadores, dispostos sempre a auferir lucros máximos, especulativos, e que, portanto, devem ser sempre fiscalizados. Anti-industrializante porque, no combate à inflação, não hesitou em vitimar, em primeiro lugar, a própria indústria, restringindo mais seu crédito, por exemplo, do que o da agricultura.

Por fim, politicamente, o governo Castelo Branco, no campo interno, era conservador na medida em que visava preservar o *status quo*; moralista, enquanto via na honestidade dos políticos a solução para os problemas do Brasil, e anticomunista com tal violência que chegava às raias da paranóia. No campo internacional, esse era um governo politicamente colonialista, colocando o país sob o total domínio e dependência de uma potência estrangeira, da qual se tornava mais do que caudatário, um instrumento para a cobertura política das demais ações internacionais dessa potência. Colonialista porque acreditava que o desenvolvimento do Brasil só poderia ser realizado com auxílio do exterior, não havendo quaisquer condições para um desenvolvimento autônomo.

Com o término do mandato do presidente Castelo Branco e a subida ao poder de Costa e Silva, este quadro sofre profundas alterações. Com a pro-

mulgação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, o regime se torna mais autoritário. O autoritarismo traduziu-se no desrespeito sistemático aos direitos civis dos cidadãos, com a anuência do poder legislativo e judiciário, que continuavam funcionando, e no uso da tortura como forma regular de investigação. E torna-se menos liberal no plano econômico, com o apoio dos empresários. Estes são chamados a participar mais diretamente das decisões, o modelo de substituição de importações é retomado, agora visando substituir a indústria de bens de capital e de insumos básicos. A renda continua a se concentrar da classe média para cima. Os trabalhadores permanecem excluídos do pacto político. Como veremos no capítulo 7, o Pacto Burocrático-Autoritário assume, a partir de então, todas as suas características típicas.

## CAPÍTULO 6

### DESAFIOS NO FINAL DA DÉCADA

Desenvolvimento e crise foram, portanto, as duas palavras-chaves do processo histórico brasileiro entre 1930 e 1968. Durante os primeiros trinta e um anos, não obstante as intermitentes situações de crise, seja política, seja econômica, a tônica foi para o desenvolvimento. Realizou-se então o que já chamei de Revolução Industrial ou Revolução Nacional Brasileira, mas que se constituiu apenas na primeira grande fase dessa revolução. A partir de 1962, teve início um período de crise geral, de crise econômica, social e política. Perguntava-se, então: há viabilidade para o modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil? Poderemos continuar nosso desenvolvimento econômico, superar as condições desumanas de nosso subdesenvolvimento, dentro dos limites de uma sociedade basicamente capitalista?

A pergunta tinha sentido na medida em que vivíamos sob a égide de um sistema capitalista que, depois do desenvolvimento industrial dos anos 1930, 1940 e 1950, a Revolução de 1964 terminou por consolidar. Essa revolução, embora não tenha sido liderada pela classe capitalista, mas pela classe média e, particularmente, pelos militares, acabou por adotar uma ideologia basicamente capitalista. A adoção da ideologia capitalista pela classe média que comandou a Revolução de 1964 explica-se pela disponibilidade ideológica que caracteriza genericamente esta classe. Ela não possui uma ideologia própria. Além do idealismo, que é mais uma característica filosófica, decorrente do tipo especial de sua inserção no real, geralmente em termos alienados do processo produtivo, quando se trata da classe média tradicional, o que a define fundamentalmente é o conservadorismo. Não é causa para surpresa, portanto, que no Brasil, onde conservar, manter a segurança, significava ficar com o capitalismo, este sistema fosse o preferido.

Ora, com a Revolução de 1964, o movimento de esquerda, que apenas a partir dos anos 1960 começava a se definir como força autônoma, como vimos no capítulo 4, sofre um golpe violento. Sua imaturidade o fez expor-se demais, numa época em que ainda era fraco e desorganizado para fazer frente aos grupos de centro e de direita. Com isso, a Revolução de 1964 teve talvez como principal resultado consolidar, pelo menos a médio prazo, o sistema capitalista no Brasil.

As condições para qualquer retomada do poder por grupos de esquerda eram muito débeis no Brasil da segunda metade dos anos 1960. Condições para uma revolução de caráter socialista, então, eram ainda mais longínquas. O poder econômico e o militar estavam todos bem organizados para permitir qualquer rompimento do quadro institucional vigente. Desenvolveu-se no Brasil uma classe de empresários, a qual, embora não fosse politicamente atuante, era economicamente poderosa. A classe média, por sua vez, especialmente a nova classe média, teve um grande desenvolvimento no Brasil, como vimos no capítulo 3, e acabou por assumir o poder, através dos militares e tecnocratas. Ora, a classe média é por natureza conservadora.

Finalmente, dentro do quadro internacional, o Brasil estava situado na área privativa dos Estados Unidos, e esta superpotência, dentro de uma perspectiva tipicamente imperialista (a história tem provado que basta ser verdadeiramente uma grande potência para ser imperialista), deixou sempre claro, depois da experiência cubana, que qualquer revolução de esquerda na América Latina implicaria intervenção americana. O caso da República Dominicana, onde não se tratava sequer de uma revolução de esquerda, demonstrou que esta posição não se traduz apenas em palavras. Nesses termos, face ao poder econômico da classe empresarial, ao número, ao conservadorismo, ao poder militar e político da classe média e ao jugo norteamericano, há poucas dúvidas de que qualquer outra alternativa que não a capitalista tivesse poucas possibilidades de vigência no Brasil, pelo menos no médio prazo.

#### REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E FALSA ANALOGIA

As proporções do desenvolvimento industrial ocorrido no Brasil entre 1930 e 1961 levou muitos observadores a pensar que nesse período se havia completado a Revolução Industrial Brasileira. De fato, nesse período o país viu instalado dentro de suas fronteiras um amplo, diversificado e integrado parque industrial. Toda a indústria de consumo, desde a de bens de consumo leves até a de bens de consumo duráveis, fora instalada. Em 1961, o Brasil praticamente não importava mais artigos de consumo. A indústria de base — siderúrgica, do alumínio, do cobre, da barrilha, química — fora também basicamente instalada, e se nesse campo, particularmente no caso da indústria química, havia ainda muito a fazer, a parte mais importante já fora realizada, utilizando-se os subprodutos das refinarias de petróleo. O mesmo se pode dizer da indústria de bens de capital. Durante os anos 1950,

seu desenvolvimento fora intenso, de forma que no fim dessa década cerca de dois terços dos equipamentos exigidos pela indústria nacional eram aqui produzidos.

Estes fatos levaram à conclusão de que a Revolução Industrial Brasileira fora concluída. E, de fato, tudo indicava que o país alcançara aquele estágio em que o investimento e o reinvestimento tornavam-se parte integrante do próprio sistema econômico, estimulados pelo objetivo lucro e transformados em condição de obtenção de novos lucros, tornando, assim, o desenvolvimento automático e necessário. Na verdade, porém, ao afirmarmos isto, o que estávamos fazendo era uma analogia com o desenvolvimento dos países desenvolvidos. Esta era uma falsa analogia, uma analogia sem que os fatos fossem perfeitamente análogos.

Realmente, quando os países desenvolvidos alcançaram o grau de integração industrial que o Brasil atingira em 1961, seu desenvolvimento passou a tomar um caráter auto-impulsionado. Os três países que primeiro realizaram sua revolução industrial — a Inglaterra, a França e os Estados Unidos — haviam atingido um nível de desenvolvimento industrial aproximadamente comparável ao do Brasil quando terminou, basicamente, o período de instalação da indústria nacional, e esses países passaram a ter um desenvolvimento auto-impulsionado.

Por analogia, portanto, seríamos facilmente levados a concluir que também o Brasil, em 1961, havia terminado sua revolução industrial e seu desenvolvimento, não obstante as crises por que pudesse passar, seria agora auto-impulsionado.

Entretanto, essa analogia esquecia um fato elementar, mas fundamental. O desenvolvimento industrial brasileiro ocorreu em termos diferentes dos da Inglaterra, dos Estados Unidos e da França. Os fatores que determinam essas diferenças são, fundamentalmente, de três tipos:

1) o desenvolvimento industrial brasileiro ocorreu sob a égide da substituição de importações, enquanto esta não foi a característica definidora por excelência da revolução industrial dos países desenvolvidos, que logo de início começaram a participar do mercado internacional de manufaturados, como exportadores;

2) o desenvolvimento industrial dos países desenvolvidos foi realizado através da absorção de técnicas que estavam na época sendo aperfeiçoadas, adequando-se às necessidades econômicas dos respectivos países, enquanto a tecnologia usada pelo Brasil foi importada, não adaptada às nossas necessidades, e provocou sérias distorções em sua economia, particularmente no que diz respeito ao problema do emprego;

3) finalmente, o desenvolvimento industrial brasileiro vinha ocorrendo sob a vista de uma superpotência imperialista que, como todas as superpotências, pretende controlar e orientar o desenvolvimento econômico e político do país.

Estes três fatores nos levaram a concluir que o Brasil não completou sua revolução industrial. As distorções produzidas na economia e na sociedade nacional por aqueles fatores são de tal gravidade que, enquanto não forem superadas, nosso desenvolvimento industrial não estará definitivamente consolidado. Teremos apenas uma aparência de consolidação do desenvolvimento industrial, o qual, porém, não terá atingido a fase em que pode ser legitimamente considerado auto-impulsionado, ou seja, automático e necessário.

#### TESTE BÁSICO: EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS

As distorções causadas pelo processo de substituição de importações sugerem o primeiro teste que a economia brasileira teria que enfrentar a partir dos anos 1960 para superar essas distorções. Refiro-me à exportação de manufaturados. Uma das condições essenciais para se considerar o desenvolvimento industrial brasileiro auto-impulsionado é sua participação de forma crescente no comércio internacional de manufaturados.

Havia dois motivos para o que afirmava então. Em primeiro lugar, partia da premissa de que as oportunidades de substituição de importações e redução do coeficiente de importações estavam basicamente esgotadas. Nesses termos, a única alternativa para o Brasil aumentar seu Produto Nacional, seria aumentar, concomitante e proporcionalmente, suas exportações. Quando não é mais possível reduzir o coeficiente de importações, ou seja, a participação porcentual das importações no Produto Nacional, aumentam também as necessidades da indústria de importar máquinas e matérias-primas. Logo, o desenvolvimento para dentro, praticado até então, não era mais possível: tornava-se necessário o aumento das exportações.

Em segundo lugar, basear o aumento de nossas exportações nos produtos primários era inviável por uma série de razões já amplamente discutidas (baixa elasticidade-renda da procura de produtos agrícolas, crescente concorrência entre os subdesenvolvidos, uso de substitutos artificiais pelos desenvolvidos, instabilidade de preço dos produtos primários etc.). Logo, tínhamos que colocar toda a ênfase de nossos esforços na exportação de manufaturados.

Em 1966, a exportação de manufaturados no Brasil, que vinha crescendo paulatinamente, representou 5,9% das exportações totais. Os manufatura-

dos representavam 6% das exportações brasileiras. Se planejásemos um crescimento do Produto Nacional de 6% ao ano — o que seria o mínimo aceitável — as exportações teriam que crescer também 6% para que o coeficiente de importações permanecesse constante. Se quiséssemos basear o aumento de nossas exportações apenas nos manufaturados, teríamos, no primeiro ano, que aumentar em 100% nossas exportações desses produtos. Nos anos seguintes, essa porcentagem se reduziria para 50%, 33%, e assim por diante, até atingir o limite teórico de 6%, quando nossas exportações fossem exclusivamente de produtos manufaturados. Ora, crescimento tão rápido é inviável. Logo, embora concentrando nossos esforços na exportação de manufaturados, seria preciso também procurar aumentar as exportações dos produtos primários. As dificuldades implícitas nessas duas tarefas são enormes, colocando em discussão a viabilidade do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Nesses termos, o grande teste da economia brasileira só poderá ser vencido se, além de aumentar sua exportação de produtos agrícolas, o Brasil se tornar um participante significativo do comércio internacional de manufaturados. Não poderemos pretender, naturalmente, competir em todos os setores industriais. Alguns setores devem ser escolhidos pelas empresas e estimulados pelo governo. Os critérios para escolha dos setores em que devem ser feitos os esforços principais no sentido de estimular a exportação de manufaturados são dois: existência de matérias-primas nacionais baratas (é o caso clássico do café solúvel) e exigência de uma relação capital-trabalho reduzida. Este segundo critério é óbvio. Na medida em que contem com mão-de-obra abundante e barata, é ponto pacífico, dentro da teoria do desenvolvimento econômico, que os países subdesenvolvidos devem concentrar seu esforço industrial nos setores trabalho-intensivos e não nos setores capital-intensivos. É claro que um sem-número de qualificações podem e devem ser feitas a esta afirmação, mas tais qualificações não cabem neste momento nem modificam a idéia central que estamos afirmando.

Todavia, salientamos que existem, entre as indústrias trabalho-intensivas, dois tipos de indústrias. A primeira é a indústria de tipo semi-artesanal, da qual as indústrias de vestuário, do couro, do mobiliário, seriam exemplos. Geralmente, quando se fala em indústria trabalho-intensiva, o que se está pensando é apenas nesse tipo de indústria caracterizada não só por uma baixa relação capital-trabalho, mas também por um baixo nível de desenvolvimento tecnológico. Exportações de produtos manufaturados deste tipo certamente deverão ser realizadas. Mas ficar apenas nelas é outra forma de expressar-se o complexo de inferioridade colonial e, o que é mais grave, é outra maneira de permanecermos subdesenvolvidos, mesmo exportando manufaturados.

Existe outro tipo de indústria, também trabalho-intensiva, mas que, ao invés de possuir um baixo nível tecnológico, requer um alto desenvolvimento tecnológico. O exemplo por excelência desse tipo de indústria é o da produção de equipamentos eletrônicos ou mecânicos por encomenda. Por tratar-se de um produto por encomenda, sua produção não pode ser padronizada e, conseqüentemente, não pode ser altamente mecanizada senão automatizada. Cada produto exige um projeto especial. Apenas algumas peças podem ser padronizadas, porém muitas das partes têm de ser feitas especialmente, e a montagem é sempre singular. Nesses termos, a relação capital-trabalho nesse tipo de indústria tem que ser baixa, enquanto a mão-de-obra deve ser altamente especializada. E é nesse momento que os entreguistas ou cosmopolitas, minados pelo complexo de inferioridade colonial, perguntam: mas teremos capacidade de desenvolver uma mão-de-obra especializada à altura? Estamos certos que sim. É mais fácil e barato para os países subdesenvolvidos importar tecnologia, pagando *royalties*, contratando técnicos estrangeiros, enviando bolsistas ao exterior, do que importar equipamentos.

Nesses setores, com facilidade de matéria-prima e/ou com uma relação capital-trabalho baixa (o que não significa um nível tecnológico baixo), deverá ser estimulada a produção para a exportação. Em qualquer hipótese, porém, mesmo que escolhamos os setores mais favoráveis para nós, a condição fundamental é a de que os custos de produção baixem, ou seja, que a produtividade aumente decisivamente, de forma que possamos competir no comércio internacional. Inicialmente seremos, inclusive, obrigados a ter custos e preços inferiores aos dos nossos concorrentes mais ricos, como aconteceu com o Japão, porque não contaremos com a vantagem de um nome e uma tradição estabelecidos no comércio internacional.

O Brasil terminará sua revolução industrial e alcançará o estágio do desenvolvimento auto-impulsionado com a mudança de sua pauta de exportações, de modo a transformar os manufaturados em um de seus principais itens. Isto, além de exigir, naturalmente, uma política comercial agressiva, com a aplicação de todos os princípios mercadológicos modernos e uma interferência direta do governo no sentido de estimular certas exportações, implicará a necessidade de um aumento decisivo da produtividade industrial e a conseqüente baixa de custos.

### TRÊS IDEOLOGIAS POSSÍVEIS

No final dos anos 1960, quando a crise econômica começava a ser superada, podíamos discernir três ideologias possíveis para o Brasil. Chama-

mos de “possíveis” as ideologias com alguma possibilidade de vigência, que podem ser definidas por seus propugnadores e eventualmente transformar-se em ideologia de governo: o neoliberalismo clássico, o liberalismo intervencionista tecnocrático-militar e o nacionalismo desenvolvimentista.

O neoliberalismo clássico é a ideologia burguesa por excelência. Aproxima-se do *laissez faire*, mas não pode ser com ele identificado em vista do simples fato de que o liberalismo puro está, a partir dos anos 1960, morto. É a ideologia que prega a menor intervenção possível do Estado na economia, que pretende deixar a responsabilidade, e também os principais frutos do desenvolvimento, fundamentalmente, nas mãos da classe capitalista. É uma ideologia sistematicamente colonialista dos países subdesenvolvidos, na medida em que não crê na capacidade da classe capitalista nacional para a realização do desenvolvimento e então apela para a eventual e discutível ajuda estrangeira. Defende a ordem democrática, as liberdades individuais e o sistema representativo, mas seus defensores estão sempre dispostos a abandonar ou limitar essas idéias quando vêem que o próprio sistema está em jogo, como aconteceu em 1964. Esta ideologia pressupõe o controle do país essencialmente por dois grupos: a própria classe capitalista, detentora do poder econômico, e ocupando no governo os cargos-chaves definidores da política econômica e os políticos profissionais, que funcionam não como meros representantes da classe capitalista, como querem alguns críticos apressados, mas como participantes de um estamento social, relativamente autônomo, que, defendendo seus interesses particulares, têm como papel servir de intermediários entre o Estado, a classe capitalista, a classe média e o povo em geral, nessa ordem de prioridade.

O liberalismo intervencionista tecnocrático-militar é a ideologia que passou a dominar o Brasil entre 1964 e 1967. Esta ideologia, como o próprio nome que lhe demos indica, baseia-se em uma contradição: é ao mesmo tempo intervencionista e liberal; contém um emaranhado de incoerências, na medida em que é dominada por tecnocratas e militares. Estes, como membros da classe média estatal e, portanto, desligados do processo produtivo, não-beneficiados pelo desenvolvimento industrial brasileiro ocorrido entre 1930 e 1961, caracterizam sua atuação política pelo idealismo, no sentido de alienação da realidade, e por sua pretensão em mudar o mundo através de leis e decretos; pelo moralismo, no sentido de personalizar os problemas, atribuí-los a responsabilidades individuais ou mesmo coletivas, mas sempre de caráter moral, e não às estruturas vigentes; e pelo conservadorismo, definido por uma política aparentemente reformista, mas cujas reformas são sempre epidérmicas. A estas três características do liberalismo intervencionista

tecnocrático-militar acrescenta-se seu caráter capitalista. Trata-se, porém, de uma ideologia capitalista que não tem como autores e principais defensores os próprios empresários capitalistas, e sim os militares e tecnocratas.

A terceira ideologia é o nacionalismo desenvolvimentista, que tem como características fundamentais o fato de ser nacionalista e colocar o desenvolvimento nacional como seu objetivo fundamental. O nacionalismo opõe-se ao colonialismo. Define-se pela crença nas potencialidades do próprio país desenvolver-se. Afirma que o progresso econômico só ocorre na medida em que a própria nação o coloca como projeto, define os sacrifícios que são necessários para atingi-lo e cientifica-se de que, para a sua consecução, terá que depender de seu próprio esforço. Além disso, conforme observa Barbosa Lima Sobrinho, “a substância do nacionalismo é um antagonismo de interesses ou de idéias”.<sup>1</sup> A idéia do conflito, do antagonismo, não é essencial ao patriotismo, mas não se pode falar de nacionalismo sem que esteja implícito ou explícito um conflito de interesses.

Antagonismo e crença nas potencialidades do Brasil, nos valores da Nação brasileira em formação, são, portanto, as características essenciais do nacionalismo. O antagonismo pode tomar muitas formas e objetos, dependendo da época e da situação em que um investimento ou uma ideologia nacionalista desponta. No Brasil, esse antagonismo parte da constatação de que os interesses nacionais não estão em acordo com os dos países industrializados, que os interesses dos grupos capitalistas nos países desenvolvidos geralmente não são os mesmos do povo brasileiro; pelo contrário, os interesses dos países desenvolvidos e de suas empresas estão, freqüentemente, em claro conflito com os interesses do Brasil. E esta afirmação é especialmente verdadeira em relação aos Estados Unidos, que, na qualidade de superpotência imperialista, diretamente dominadora dos países latino-americanos, é a fonte dos maiores conflitos de interesse.

## TECNOCRACIA INDUSTRIALIZANTE, A QUARTA ALTERNATIVA<sup>2</sup>

Na seção anterior examinamos três ideologias possíveis — o neoliberalismo clássico, o liberalismo intervencionista tecnocrático-militar e o nacio-

---

<sup>1</sup> Barbosa Lima Sobrinho, 1963: 11.

<sup>2</sup> Embora este capítulo faça parte da primeira edição (1968), esta seção foi incluída a partir da terceira edição deste livro, 1972, e deslocada para cá na quinta edição.

nalismo desenvolvimentista. As duas primeiras não se coadunam com um projeto nacional de desenvolvimento econômico e à terceira falta viabilidade política, dada a falta de organização, independência e conscientização políticas dos empresários industriais, e ao colonialismo, conservadorismo, idealismo (alienação da realidade) e moralismo dos tecnocratas e militares que assumiram o poder em 1964.

Entretanto, é preciso observar que estas características não são necessariamente dos tecnocratas e militares. São características da classe média tradicional, onde os tecnocratas do governo Castelo Branco e as lideranças militares foram principalmente recrutados. Ora, tecnocratas e militares podem e são também recrutados na nova classe média, produto da industrialização brasileira. A partir do governo Costa e Silva, são esses tecnocratas que serão dominantes no regime militar. A nova classe média profissional, da mesma forma que a tradicional, cujas origens são anteriores à revolução industrial, é conservadora e prudente, preocupando-se sempre com sua segurança. Diferentemente, porém, a nova classe média está integrada no processo produtivo, o que a torna realista. Além disso, ela depende fundamentalmente do desenvolvimento econômico: é produto desse desenvolvimento, e seu poder e prestígio crescem diretamente com a industrialização. Isto leva ao surgimento das grandes organizações burocráticas privadas e públicas, nas quais os elementos da nova classe média, os administradores profissionais e os técnicos vão assumindo, paulatina mas inexoravelmente, o poder.

Nestes termos, e dentro da perspectiva dos grupos de classe média se tornarem politicamente dominantes, podíamos imaginar um Brasil governado principalmente por tecnocratas e militares dessa nova classe média, caracterizada por sua grande necessidade, sua premência mesmo, de promover o desenvolvimento econômico do país (já que nesse desenvolvimento está toda a fonte de seu prestígio e poder). Com isto, era possível prever os militares brasileiros livres do jugo de suas idéias colonialistas e autoritárias e os tecnocratas da nova classe média profissional desenvolvendo uma teoria econômica mais adaptada às reais necessidades do desenvolvimento brasileiro.

Para ganhar representatividade política, essencial para qualquer projeto de desenvolvimento nacional, esses militares e tecnocratas teriam que chamar para o governo outros grupos, especialmente os empresários industriais. O diálogo com as esquerdas poderia recomeçar, os sindicatos poderiam ser novamente liberados. Por outro lado, este tipo de governo logo perceberia que o desenvolvimento econômico brasileiro só poderia ser realizado em termos nacionalistas, de defesa do interesse nacional, e com uma intervenção crescente do Estado. Só assim se venceria o círculo vicioso estrutural do sub-

desenvolvimento brasileiro. Na medida em que seus interesses não estavam visceralmente ligados ao sistema capitalista liberal, tecnocratas e militares da nova classe média não teriam dificuldades em adotar as posições estatizantes que se fizessem necessárias.

Com isto não estariam fazendo uma opção socialista. O que caracterizaria este tipo de governo de tecnocratas e militares da nova classe média profissional é a disponibilidade ideológica. Para eles o que realmente importa é seu poder, que depende do desenvolvimento tecnológico e industrial. Dado que o conhecimento técnico — fator estratégico de produção em substituição à terra e ao capital — é o que dá legitimidade ao poder tecnocrático, essa legitimidade só se confirma se a administração eficiente da economia produz o desenvolvimento. Desde que uma maior estatização seja necessária para se garantir esse desenvolvimento, essa estatização será naturalmente adotada.

Esta alternativa não foi colocada no capítulo 6 porque não é uma alternativa tipicamente capitalista. Combina classe média profissional e classe capitalista. Dentro do quadro institucional vigente na época, parecia ser a alternativa com mais viabilidade. Não se podia garantir que ela viria a ocorrer, nem a considerávamos uma solução ideal. Mas se fosse possível prever uma alternativa que não seja socialista para o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil, esta alternativa será provavelmente a que acabo de expor.

Cabe, aqui, uma pergunta: um sistema socialista poderá levar o Brasil ao desenvolvimento? Aqui entramos no reino das hipóteses. Pessoalmente, estou convencido de que um sistema socialista em que fossem reservados alguns setores de difícil planejamento e execução para a iniciativa privada (a pequena indústria, o pequeno comércio, a agricultura em geral e boa parte do comércio e da indústria que exige uma constante adaptação ao mercado), ficando fundamentalmente para o Estado todas as indústrias básicas, boa parte da indústria pesada, o sistema bancário, os serviços públicos — um sistema nesses termos seria o sistema ideal para o Brasil. Todas as empresas, fossem elas privadas ou estatais, funcionariam com grande autonomia. Seu controle seria em parte realizado pelo planejamento, pela concessão de estímulos e desestímulos, mas também através dos mecanismos de mercado, que continuariam atuantes.

## CAPÍTULO 7

### CRESCIMENTO ECONÔMICO E PACTO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO

A Revolução de 1964, ao instalar no Brasil um regime militar e burocrático com o apoio da classe empresarial e, mais amplamente, da burguesia, deu origem a um novo pacto político, o Pacto Burocrático-Autoritário. Um pacto excludente da classe trabalhadora. A partir de 1967, a economia brasileira entra em novo processo de expansão, repetindo e superando o desempenho expansivo ocorrido na segunda metade dos anos 1950. A crise econômica estava superada, enquanto a crise política marcada pelo autoritarismo do governo militar continuava a agravar-se.

A expansão econômica iniciada em 1967 coincide com a subida ao poder do general Costa e Silva. As reformas econômicas realizadas durante a crise anterior estabelecem as bases para essa recuperação. Entre elas foram essenciais a reforma bancária, a reforma do mercado de capitais, a reforma tributária e, principalmente, a instituição da correção monetária ou indexação. Todas elas já estavam mais ou menos delineadas antes de 1964, mas não podiam ser realizadas por falta de poder político. Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões as realizam entre 1964 e 1966 com notável inteligência, embora, ao mesmo tempo, adotassem uma política econômica monetarista de curto prazo baseada na restrição da demanda agregada e no arrocho salarial.

Conforme veremos neste capítulo, entretanto, a causa fundamental da nova expansão está relacionada com o aumento da capacidade de compra de bens de consumo duráveis (principalmente automóveis) por parte da classe média. Isto será possível devido à concentração da renda não apenas ao nível da grande burguesia, como acontecera no ciclo da expansão anterior, mas da classe média para cima, e, em segundo lugar, ao grande desenvolvimento do crédito direto ao consumidor possibilitado pela instituição da correção monetária. A política de minidesvalorizações cambiais instituída em 1967, ao estimular as exportações, será outra causa importante da recuperação da economia. Finalmente, é preciso assinalar a mudança na política econômica de curto prazo. A inflação deixa de ser encarada como sendo, principalmente, de demanda. Seu componente de custos é salientado, resultando daí uma política econômica conjuntural baseada na expansão da demanda e no controle administrativo dos preços.

O governo Costa e Silva, ao mesmo tempo que mantinha uma boa parte dos aspectos negativos, agravadores da crise, do governo Castelo Branco, apresentava uma série de sinais de mudança política que nos permitem distingui-lo claramente do governo anterior.

Devemos, inicialmente, assinalar dois períodos: os dois anos que antecedem o Ato Institucional nº 5 e o período posterior a esse ato. No primeiro, observa-se, inicialmente, que a unidade e aparente firmeza ideológica dos momentos iniciais, por parte dos militares, rompeu-se. Coube a eles a liderança do movimento. No instante em que se viram assumindo o poder, adotaram aquela atitude idealista típica de imaginar que poderiam transformar rapidamente o país. Em contato com a realidade, porém, foram se apercebendo pouco a pouco que esta era menos amoldável do que esperavam, que a sociedade brasileira possuía uma estrutura, um caráter e um ritmo que lhe são próprios, os quais não podem ser mudados através de algumas reformas superficiais e de um sistema policial indiscriminado de cassações de direitos políticos e de supressão de liberdades. O resultado disto foi o desencantamento do grupo militar e a perda daquela precária unidade ideológica conseguida com a revolução.

Em consequência disso, os dois pilares da ideologia idealista militar, o moralismo, traduzido no combate à corrupção, e o anticomunismo, expresso na luta contra a subversão, entraram em processo de diluição e amaciamento. Este fato se acentuou à medida em que ficava evidente que a sinceridade da cúpula governamental em relação ao combate à subversão e, especialmente, à corrupção estava longe de ser total. Predominantemente no episódio das cassações, ficou claríssimo que, sob a cobertura do combate à subversão ou à corrupção, em diversos casos o que se objetivava, realmente, era a segurança da permanência no poder do grupo governamental. E é claro que esta falta de sinceridade ideológica foi pouco a pouco contribuindo para desmoralizar a caça às feiticeiras que os militares da chamada “linha dura” realizavam em nome da “ideologia revolucionária”.

Este processo de desencantamento e perda de entusiasmo por parte dos militares e de perda de unidade, diluição e amaciamento da ideologia militar resultaram, naturalmente, em perda relativa do poder, na medida em que estes se dividiam, esmoreciam em sua atividade e se desorganizavam. Ganhavam, assim, relativo poder os grupos civis, embora ainda permanecessem, nos primeiros meses do governo Costa e Silva, em uma posição tipicamente subordinada. Um sintoma dessa relativa recuperação do poder civil estava na cres-

cente preocupação do governo com a opinião pública, inteiramente desprezada pelo governo anterior.

A modificação por que passou a Revolução de 1964 pode também ser confirmada através da análise superficial da personalidade dos dois presidentes. Enquanto Castelo Branco era um homem frio, deliberado, aristocrático em seu desprezo pelo povo, Costa e Silva revelou-se um homem emotivo, apaixonado, comprometido com a vida. É claro que personalidades tão diferentes implicariam em um estilo de governo muito diferente. Mais importante, porém, é lembrar que, enquanto o general Castelo Branco era um dos líderes intelectuais da Escola Superior de Guerra, o general Costa e Silva foi um representante típico do “militar de caserna”, tocado apenas superficialmente pelos modelos abstratos e alienados daquela escola.

Finalmente, com o fim do governo Castelo Branco, o quadro jurídico-institucional modificou-se. Os atos institucionais, com seus poderes discricionários, são substituídos pela nova Constituição, pela lei eleitoral dos partidos políticos e pela lei de segurança nacional. Estas, embora nem em suas origens nem em seu conteúdo fossem exemplos de democracia, e, a médio ou longo prazo, representassem um retrocesso político, a curto prazo, quando comparada ao regime ditatorial do governo Castelo Branco, representavam uma mudança e uma institucionalização que também nos permitem afirmar que a Revolução de 1964 perdia vigor.

Provavelmente como uma reação a essa perda de vigor da Revolução de 1964, a essa diluição do poder militar, foi editado, em dezembro de 1968, o Ato nº 5. Com essa medida, o governo assumia novamente todos os poderes. O processo de redemocratização do país era paralisado. Esta medida foi provavelmente tomada menos como uma resposta ao tímido aumento do poder civil, ao início de reorganização das esquerdas, à revolta estudantil que, deflagrada em todo o mundo, ocorria também no Brasil, mas mais como uma tentativa do grupo militar dirigente de conservar o poder e reunir forças para realizar uma tarefa que não fora terminada.

Aqui, porém, está o grande problema da Revolução de 1964, ao qual o Ato nº 5 deu novo alento. Essa tarefa não estava definida. A revolução partiu de uma ideologia essencialmente negativa — o combate à subversão e à corrupção. Havia também objetivos positivos teoricamente estabelecidos — particularmente, a segurança nacional e o desenvolvimento econômico. O primeiro desses objetivos, porém, acabava por se definir também negativamente, em termos de combate à subversão. Um aspecto positivo, a afirmação de uma ideologia nacionalista, embora tenha feito alguns progressos no governo Costa e Silva em relação ao governo Castelo Branco, cuja posição era claramente colo-

nialista, não chegou a se definir. E o desenvolvimento econômico continuava a ser definido em termos genéricos. Já não se podia mais dizer, como fora lícito fazê-lo em relação ao governo anterior, que o desenvolvimento econômico fora subordinado à política de combate à inflação. Mas também não conseguia se transformar em um objetivo que reunisse todos os esforços da nação.

Nesses termos e apesar dos inegáveis êxitos da política econômica do governo Costa e Silva, continuava faltando ao país um verdadeiro projeto nacional que fosse capaz de sensibilizar amplas parcelas da população.

Em um certo momento, pareceu possível que esse projeto poderia eventualmente se definir em termos de uma bandeira nacionalista voltada para o desenvolvimento, mas tal possibilidade não se confirmou. Assim, no momento em que o Ato nº 5 era editado, o país entrava em um novo capítulo de sua crise política, sem que um projeto nacional abrisse perspectivas otimistas para o futuro. O diálogo democrático, interrompido em 1964, mas que, em seguida, pouco a pouco, ganhava alento, foi novamente eliminado. Como resultado, teve início mais uma onda de radicalização, com os grupos mais extremados da direita e, principalmente, da esquerda partindo para a ilegalidade, face à impossibilidade de agir através de canais institucionalizados. A crise brasileira mais uma vez ganhava todos os seus contornos.

#### MUDANÇAS NA POLÍTICA ECONÔMICA: INFLAÇÃO DE CUSTOS

Também no plano econômico houve modificações significativas. O novo governo traça um quadro com cores sombrias das políticas ortodoxas aplicadas no governo Castelo Branco, para, em seguida, apresentar uma reformulação da estratégia de combate à inflação, em termos inteligentes. Basicamente, a inflação foi definida como sendo de custos e não de procura, nos moldes em que vinha sendo atacada pelo governo anterior. Afirma o plano governamental que o processo inflacionário brasileiro passou de uma fase de predominante expansão da demanda, com níveis elevados de utilização de capacidade produtiva, para uma fase de predominante expansão de custos, com níveis acentuados de capacidade ociosa. Nesta última, a inflação prosseguiu, apesar da retração da demanda, devido à influência da elevação autônoma de certos custos, da elevação da taxa de juro, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas.<sup>1</sup> Delfim Netto,

---

<sup>1</sup> Documento do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967.

então ministro da Fazenda e inspirador principal dessa reformulação, já havia declarado anteriormente que:

A presente inflação brasileira dificilmente poderá ser compreendida nos esquemas teóricos da pura inflação de demanda ou pura inflação de custos. A experiência indica que essas duas formas de tensões têm surgido com a prevalência ora de uma, ora de outra. A pressão autônoma de custos esteve sempre presente no processo inflacionário, oculta, no entanto, pela magnitude dos efeitos derivados da demanda. Tais tensões continuaram a se agravar pela própria natureza de combate à inflação.<sup>2</sup>

O acerto básico do diagnóstico era indiscutível. Sem dúvida, a análise poderia ter ido um pouco mais fundo. Porém, os envolvimento políticos do governo naturalmente devem ter impedido esta análise. De um lado, por exemplo, fazia-se questão de afirmar que a modificação da estratégia de combate à inflação resultou de uma mudança da conjuntura econômica, não implicando crítica ao governo anterior. Ora, não há dúvida de que houve mudança da conjuntura, mas esta mudança já havia claramente ocorrido quando o general Castelo Branco e seu ministro do Planejamento assumiram o poder. Já vivíamos em regime de capacidade ociosa, pelo menos, a partir do início da crise de 1962-1964. Por outro lado, na determinação dos valores que implicaram a inflação de custos, vimos no início deste capítulo que o fator mais importante era o lucro, ou seja, o custo do capital próprio. Ora, este custo foi esquecido na análise oficial.

Os resultados da política econômica iniciada por Delfim Netto mostraram-se positivos. Definindo a inflação principalmente como sendo de custos e apenas secundariamente como de demanda, o governo não teve receio de tomar medidas, ainda que sempre limitadas, para estimular a procura. Nesses termos, a política salarial foi reformulada, procurando-se compensar as perdas que os assalariados haviam sofrido com a subestimação do resíduo inflacionário. A política de crédito revelou-se mais flexível. Os investimentos governamentais continuaram em nível elevado. O estímulo à procura permitiu que as empresas aumentassem sua produção e que os níveis de empre-

---

<sup>2</sup> Delfim Netto, 1967. Esta posição está claramente baseada nas idéias de Ignácio Rangel, cuja *A inflação brasileira* Delfim Netto havia discutido em 1963 com seus alunos, entre os quais eu próprio, em seminário na Faculdade de Economia.

go fossem restabelecidos. Entrava, assim, a economia em um processo cumulativo de prosperidade, em que o aumento da procura estimulava a produção e esta, por sua vez, voltava a estimular a procura. Os lucros das empresas aumentavam, de forma que estas não tinham mais aquela necessidade de aumentar seus preços para cobrir seus custos.

O governo, por sua vez, coerente com sua definição da inflação, estreitava cada vez mais os controles administrativos sobre os preços industriais. Se a inflação é de custos, isto é sinal de que os preços estão sendo estabelecidos em termos monopolísticos. Nestas circunstâncias, portanto, não tem sentido pretender combater a inflação com severas restrições à demanda. É preciso liberá-la, ao mesmo tempo em que um severo controle dos custos e preços industriais é estabelecido, com a adoção de técnicas modernas (e não o velho tabelamento de preços, que acabava sempre por ser burlado) de verificação das variações de custo ocorridas e dos aumentos de preço pretendidos, que serão ou não autorizados pelo poder público. Esta política foi adotada através da criação do Conselho Interministerial de Preços, que controlava custos e preços das 350 maiores indústrias brasileiras, precisamente o setor oligopolista da economia. Além disso, o déficit do governo era contido dentro de estreitos limites e o crédito bancário controlado de forma que, ao mesmo tempo em que entrávamos em um período de relativa prosperidade, a inflação se reduzia para quase metade da verificada entre 1965 e 1966, girando em torno de 25% entre 1967 e 1968, e caindo ainda mais em 1969.

Em relação à redução do déficit do governo e das emissões de papel-moeda, é preciso salientar que isto foi em parte possível graças ao saneamento financeiro ocorrido durante o governo Castelo Branco. Este governo, embora não tenha distinguido a inflação de custos da de demanda, com prejuízos para o desenvolvimento brasileiro, teve como mérito facilitar o trabalho do governo Costa e Silva em conter o déficit público. Os principais fatores que permitiram essa contenção, porém, foram, de um lado, o novo aumento dos impostos, e, de outro, a prosperidade que possibilitou maior arrecadação. Além disso, é preciso salientar que o déficit, mais do que uma causa, era uma consequência da inflação. Na medida em que o governo conseguia reduzir a taxa inflacionária (de custos) através do estímulo à demanda e ao controle dos preços, tornava-se mais fácil controlar o déficit de caixa e as emissões, evitando-se, assim, que a espiral inflacionária ganhasse fôlego.

Outro aspecto positivo da conjuntura econômica no governo Costa e Silva, além da redução da taxa de inflação, era o aumento das exportações. Estas foram elevadas em 1967, atingindo um recorde de 1.890 milhões de dólares em 1968 e, em 1969, superaram dois bilhões de dólares. Além da si-

tuação econômica internacional favorável, um fator que sem dúvida teve uma influência positiva sobre as exportações, principalmente as exportações de manufaturados, foi o estabelecimento, pelo ministro da Fazenda em 1967, de uma taxa cambial móvel. Esta política de minidesvalorizações cambiais, além de limitar a especulação, deu uma segurança maior aos exportadores, que não se arriscavam a ver, de repente, que os produtos que exportavam haviam se tornado gravosos.

A taxa de crescimento da renda, que se mantivera em níveis extremamente elevados até 1961, começou a cair verticalmente a partir de 1962. No período de 1963 a 1965, a renda *per capita* brasileira cresceu a taxas negativas. A partir de 1967, porém, entramos em uma fase de decidida recuperação econômica. Em 1968, 1969 e 1970 a renda cresceu às elevadas taxas de 8,4%, 9% e 9,5%, respectivamente. Começava o chamado “milagre econômico”.

#### A DÉBIL TRADIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Entretanto, se do ponto de vista econômico a crise estava superada, o mesmo não pode ser dito do ponto de vista político. Em fins de 1969, o país é abalado pela morte do presidente Costa e Silva. Sucede-o um outro militar, o general Garrastazu Médici, escolhido por um conselho de militares. O país continuava sob regime de exceção. À ditadura, os grupos mais radicais de esquerda, desorientados e sem perspectivas, respondiam com o terrorismo. E, ao terrorismo, a polícia retrucava, muitas vezes, com a violência. Os escalões mais altos do governo faziam tentativas no sentido de eliminar esse fenômeno, mas não chegavam a aprofundar sua campanha, dadas as resistências das bases policiais. E o terrorismo, apesar de sucessivas derrotas, que revelavam sua fraqueza e sua falta de apoio na população, continuava relativamente ativo, embora cada vez mais enfraquecido.

Por outro lado, a juventude, os intelectuais e as lideranças políticas continuavam mudos. O diálogo democrático permanecia rigorosamente fechado. O regime militar ditatorial, que era disfarçado até dezembro de 1968, torna-se declarado a partir de então. Vivemos sob a égide do Ato nº 5.

Não obstante, conforme a vitória do partido do governo nas eleições de 1970 revelou, o regime militar consegue aos poucos construir uma imagem favorável de seu governo junto às massas populares. A vitória do Brasil no campeonato mundial de futebol de 1970 ajuda-o bastante. Mais importantes, porém, são dois fatores: de um lado, a débil educação democrática do povo brasileiro e de outro, a tentativa do governo de formular um projeto nacional.

A falta de educação democrática do povo fá-lo aceitar, com grande facilidade, os governos fortes. Este fenômeno não ocorre apenas nas classes mais baixas: analfabetas, miseráveis e marginalizadas não chegam a ser contadas no processo político. A classe operária e a baixa classe média urbana, porém, revelam também uma grande falta de espírito democrático. O problema está relacionado com as origens artificiais do liberalismo político brasileiro. A tradição liberal no Brasil, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos ou na Inglaterra, jamais envolveu a maioria de sua população. O liberalismo foi sempre uma ideologia importada.

Até 1930, enquanto dominou no país uma oligarquia agrário-comercial, o liberalismo econômico e político era a ideologia dessa classe, a qual, todavia, jamais a praticou no plano político. Adotava-a no plano econômico como uma forma de manutenção do *status quo* colonial no Brasil. O liberalismo econômico, o *laissez faire*, impedia que o governo realizasse uma política intervencionista e protecionista, com o objetivo de industrializar o país. Nesses termos, o liberalismo econômico transformava-se em uma arma poderosa para a oligarquia agrário-comercial manter no país um modelo de economia dependente, primário-exportador, onde todos os benefícios ficavam reservados para essa mesma oligarquia e para o imperialismo dos países industrializados.

O liberalismo político entrava nesse esquema como um apêndice. O sistema político era efetivamente oligárquico, baseado no poder dos grandes latifundiários e do alto comércio exportador de produtos primários e importador de manufaturados. Havia lugar para o liberalismo econômico, não para o liberalismo político. Nesses termos, este sobrevivia artificialmente, cultuado nas Faculdades de Direito onde dominavam a classe média e uma parte dos filhos da classe alta. Sobrevivia na medida em que era a ideologia dominante na Europa e porque era coerente com o liberalismo econômico, completando-o. Não representava, todavia, nem os interesses nem as convicções profundas da nação como um todo ou mesmo de alguns de seus setores sociais significativos.

As transformações econômicas, sociais e políticas por que passa o país a partir de 1930 — e que chamamos neste livro de Primeira Fase da Revolução Brasileira — não foram de molde a resolver esse problema. Sem dúvida, o caráter antinacional do liberalismo econômico é denunciado e seus defensores marginalizados do processo político e econômico do país. Este é um dos sentidos da Revolução de 1930, que é confirmado pela de 1964. Ambas, porém, além de negarem o liberalismo econômico, negam também o liberalismo político. Não é surpreendente, portanto, a falta de educação democrática do país. Entre 1930 e 1964, particularmente, o liberalismo político, em

conjugação com o liberalismo econômico, era defendido pelos grupos sociais e políticos que haviam dominado o país até 1930. Portanto, era especialmente defendido pelas forças mais retrógradas da nação, que não hesitavam em negá-lo e apelar para as Forças Armadas, todas as vezes que viam seus interesses arriscados.

Certamente, havia também defensores do liberalismo político entre os grupos progressistas que emergiam no país nesse período. Foi isso, inclusive, que permitiu um período de governo democrático entre 1945 e 1964. Mas esses grupos — a classe operária, os empresários industriais, os intelectuais, os estudantes, a nova classe média — estavam mais preocupados em definir uma ideologia nacionalista, industrializante e economicamente intervencionista do que em defender as liberdades democráticas. Os intelectuais de esquerda no Brasil, em especial até 1964, pouco se preocuparam em formular e defender uma ideologia política liberal em que a liberdade política fosse um valor essencial. Na verdade, até 1968, a liberdade teve poucos defensores autênticos no Brasil.

Compreende-se, portanto, por que falta espírito democrático ao povo brasileiro e por que um governo forte pode ser popular.

Mas além deste elemento negativo — a falta de espírito democrático do povo — há um elemento positivo para explicar o fenômeno da popularidade do governo. Referimo-nos à tentativa de formulação de um projeto nacional para o país. Após 1964, o governo Castelo Branco foi marcado por dois lemas de caráter negativo: o combate à subversão e à corrupção. Este tipo de apelo conservador e moralista não podia, naturalmente, encontrar repercussão popular. Entretanto, depois da transição representada pelo governo Costa e Silva, no governo Médici, a ênfase da mensagem governamental perde seu caráter negativo e adquire um cada vez mais afirmativo. Um nacionalismo ainda impreciso e mal definido começa a surgir com o apoio das bases militares, tradicionalmente nacionalistas, mas que haviam visto negada essa tradição durante o governo Castelo Branco-Roberto Campos.

O nacionalismo desenvolvimentista do Pacto Burocrático-Autoritário confunde-se ainda com patriotismo. Transparece na preocupação com a bandeira, com o hino nacional, com os programas de moral e civismo. Deixa-se entrever no novo desenvolvimento do governo, que agora procura subordinar tudo à construção de um país economicamente grande e poderoso. Expressa-se através da política externa do café e do café solúvel, da política de fretes marítimos e da política da pesca. Tem uma manifestação clara no projeto da rodovia Transamazônica, cujo principal objetivo é garantir a soberania nacional sobre aquela região. Além disso, a Transamazônica representa

uma tentativa de mobilização do povo brasileiro, da mesma forma que Brasília e a construção da rodovia Belém-Brasília exerceram esse papel durante o governo Kubitschek.

Uma ideologia nacionalista e um projeto nacional começam a ser esboçados. Os militares brasileiros, nesse momento, começam a reencontrar sua vocação nacionalista. Esse nacionalismo, porém, ainda não se definiu, na medida em que não tomou uma posição face ao capital estrangeiro e à dependência econômica, política e cultural em relação aos Estados Unidos e à Europa Ocidental. Por enquanto, sob influência das lideranças tecnocráticas, o governo vem adotando uma atitude pragmática, sem radicalismo, que dificulta a formulação de uma ideologia efetivamente nacional. A estratégia do grupo tecnoburocrático no poder está baseada claramente em uma aliança entre o governo e o capitalismo nacional e internacional. Nessa aliança, o governo não é mais elemento subordinado. Pelo contrário, é um elemento ativo que procura, através dessa aliança, uma maior taxa de crescimento da renda no país.

## CAPÍTULO 8

### NOVA DEPENDÊNCIA

### E SUBDESENVOLVIMENTO INDUSTRIALIZADO

Entre 1968 e 1974 temos um período de “milagre econômico”, caracterizado por taxas de crescimento do PIB superiores a 10% ao ano. Consolidava-se o novo modelo de desenvolvimento, ou de subdesenvolvimento industrializado, concentrador de renda, e o novo pacto político, burocrático-autoritário. A retomada do crescimento econômico envolvia a configuração de uma “nova dependência” à qual correspondia um novo modelo de desenvolvimento, concentrador da renda da classe média para cima, que, em outro livro, dedicado inteiramente ao tema, chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”.<sup>1</sup> A dependência era nova porque, ao contrário das teorias que prevaleceram até os anos 1950 sobre o imperialismo e a dependência, as empresas multinacionais não podiam mais ser consideradas contrárias à industrialização na medida em que participavam desse processo, produzindo especialmente bens de consumo durável de luxo, entre os quais o mais importante era o automóvel. Este tipo de industrialização, porém, era dependente na medida em que favorecia a concentração da renda criando mercado para esse tipo de bem para as empresas multinacionais, que supunha que o crescimento devesse ser feito com endividamento externo, e, finalmente, que contava com o apoio político do governo norte-americano, o qual, agindo nos quadros da Guerra Fria, apoiara o golpe militar de 1964, e apoiava os regimes autoritários na América Latina.

A interpretação da nova dependência, como uma crítica à interpretação do imperialismo ou da dependência, que prevalecera até meados dos anos 1960, teve como trabalho fundador o livro de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e desenvolvimento da América Latina* (1969). Minha primeira contribuição para a teoria da dependência foi a seção que se segue, “Dividir ou multiplicar: A distribuição da renda e a recuperação da economia”.<sup>2</sup> Depois disso tive conhecimento do livro de Cardoso e do trabalho de Maria Conceição Tavares e José Serra, “Mas allá del estancamiento, una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente de Brasil”, ao mesmo tem-

---

<sup>1</sup> Bresser-Pereira, 1977.

<sup>2</sup> Bresser-Pereira, 1970.

po que escrevia o artigo que constitui a segunda seção deste capítulo, “O novo modelo brasileiro de desenvolvimento”.<sup>3</sup>

#### A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E A RECUPERAÇÃO DA ECONOMIA

As causas da crise econômica brasileira entre 1962-1967 estão claramente relacionadas com o esquema de redistribuição da renda. A tendência à concentração da renda nas mãos da classe capitalista, a partir de meados dos anos 1950, causada pela crescente capital-intensividade dos investimentos realizados, mantinha a economia em um permanente estado de subconsumo. A debilidade da demanda agregada, no que se refere ao consumo, não podia ser facilmente compensada por investimentos particulares, já que estes, em última análise, estão relacionados com a capacidade de consumo da população. Em uma economia fechada (como era a nossa do ponto de vista de produção industrial) todo investimento resulta, a curto ou a longo prazo, em um aumento da oferta de bens de consumo, que necessitam encontrar mercado. Ora, o momento em que se esgotaram as oportunidades de substituição de importações coincidiu com um processo de concentração da renda, que vinha a dificultar gravemente o crescimento do mercado de bens de consumo necessário à manutenção, em nível elevado, da demanda agregada.

Celso Furtado constatou este fenômeno, inicialmente, em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*,<sup>4</sup> onde desenvolveu as bases da chamada “tese da estagnação da América Latina”. Esta tese foi por nós em parte adotada quando fizemos a análise do círculo vicioso estrutural do subdesenvolvimento brasileiro. Em seguida, e coerentemente com o diagnóstico que havia realizado anteriormente, Celso Furtado, em seu livro *Um projeto para o Brasil*,<sup>5</sup> fez uma proposta para superação da crise econômica, baseada em um esquema de maior participação do Estado na economia e na distribuição de renda.

Nesse trabalho, Celso Furtado apresenta inicialmente um quadro, baseado em dados da CEPAL, sobre a distribuição da renda, ou perfil da demanda global, no Brasil, admitindo-se uma população de 90 milhões de habitantes e uma renda *per capita* de 350 dólares. Vemos pelo Quadro 7 que a concentração de renda é um fenômeno marcante da economia brasileira. Cin-

---

<sup>3</sup> Bresser-Pereira, 1973; Tavares e Serra, 1971, e Bacha, 1973. Creio que estes três trabalhos, completando a análise sociológica de Cardoso e Faletto, 1969, estabeleceram as bases econômicas da teoria nova dependência.

<sup>4</sup> Furtado, 1966: 77-81.

<sup>5</sup> Furtado, 1968: 37-42 e 49-58.

qüenta por cento da população vivia praticamente ao nível da subsistência, com uma renda *per capita* de 130 dólares. Esses mesmos 50% da população tinham uma participação na renda equivalente (os dados são, evidentemente, aproximados) ao 1% mais rico da população.

Partindo desses dados e da constatação de que o recente processo de concentração de renda está na base da crise econômica brasileira, Celso Furtado propôs uma política econômica de redistribuição da renda. Esta política seria executada através de um grande aumento da carga tributária sobre os 10% mais ricos da população. Isto implicaria uma redução de 25% na renda *per capita* do 4º grupo, que teria sua renda reduzida para 4.875 dólares, e em uma redução de 10% na renda do 3º grupo, que teria sua renda *per capita* reduzida para 792 dólares. Por outro lado, Furtado estimava uma propensão marginal a consumir de 80% para o 4º grupo e de 100% para o 3º grupo. Nesses termos, dos 1.625 dólares *per capita* retirados do 4º grupo, a poupança líquida seria de 80% desse valor, ou seja, 1.300 dólares, já que os restantes 325 dólares deixariam de ser poupados pelo 4º grupo. Em outras palavras, o governo pouparia 1.625 dólares, mas o 4º grupo deixaria de poupar 325. Já em relação ao 3º grupo, os 10% de imposto seriam inteiramente transformados em poupança do governo, ou seja, haveria uma poupança de 88 dólares *per capita*. Considerando a população dos dois grupos (900.000 para o 4º grupo e 8.100.000 para o 3º grupo), temos que haveria um aumento na poupança de 1.882.800 dólares (1.300 x 900.000 mais 88 x 8.100.000), correspondente a cerca de 6% da renda.

Quadro 7

Distribuição da renda segundo quintos da população (% sobre totais)

Cidades		1º Quintil	5º Quintil
Recife	1960 Outubro	10,3	47,1
	1967 Março	3,2	56,4
Salvador	1962	5,6	50,5
	1967 Agosto	3,8	51,0
Fortaleza	1962	8,0	48,8
	1965 Julho	5,3	49,0
João Pessoa	1964 Novembro	5,6	50,8
	1967 Julho	2,8	54,1
São Luís	1963 Setembro	5,6	43,9
	1967 Fevereiro	4,6	52,4

Fonte: *Distribuição e níveis da renda familiar no Nordeste urbano*. Banco do Nordeste do Brasil, 1969, Fortaleza, p. 22. Pesquisa realizada por BNB/Etene — Sudene.

Este aumento da poupança, através do aumento da carga tributária, seria transformado em grandes investimentos públicos, altamente trabalho-intensivos. Cresceriam o emprego e os salários no primeiro e no segundo grupos. Com o aumento da participação na renda desses grupos, cresceria a procura por bens de consumo simples, demandados por eles e geralmente produzidos segundo técnicas trabalho-intensivas. O resultado seria novo aumento do emprego, até a eliminação do desemprego aberto e disfarçado ainda existente no país.

Esta proposta de Celso Furtado, extremamente atrativa, parte de uma análise objetiva da crise econômica brasileira e apresenta soluções socialmente favoráveis, na medida em que implicam distribuição da renda. É uma proposta economicamente viável, ainda que radical. Não necessitará ser aplicada abruptamente. Precisarão levar em consideração as reações dos investidores privados, que seriam obrigados a reorientar seus investimentos. Entretanto, esta proposta possui uma limitação básica. É, politicamente, de difícil implantação. Exigiria um governo extremamente forte e independente dos interesses econômicos. Além disso, a proposta não considera o suficiente os efeitos negativos dessa redistribuição de renda sobre a expansão das indústrias tecnologicamente de ponta, que fornecem produtos principalmente para os grupos mais abastados (3º e 4º grupos). Certamente tais efeitos podem ser contornados, mas esta não seria uma tarefa fácil. É sempre mais difícil caminhar contra a corrente. As indústrias tecnologicamente de ponta não só tendem a marcar o ritmo do desenvolvimento econômico brasileiro, mas também é em torno delas que os interesses econômicos politicamente mais atuantes estão concentrados.

Foi provavelmente uma análise deste tipo que levou o economista Antônio Barros de Castro a examinar uma outra alternativa para a economia brasileira.<sup>6</sup> Partindo de um perfil de demanda global semelhante ao apresentado por Celso Furtado, o economista da CEPAL observou que o 1º grupo encontra-se totalmente marginalizado do mercado brasileiro, enquanto que o 2º grupo participa apenas marginalmente desse mercado. Por outro lado, a história da industrialização brasileira é marcada pela produção de bens cada vez mais sofisticados tecnologicamente, destinados a uma parcela cada vez menor da população. O processo de substituição de importações começou

---

<sup>6</sup> Esta alternativa foi proposta em uma conferência pronunciada na Universidade Católica de São Paulo, em 1968. Não foi publicada, de forma que o autor responsabiliza-se pelas eventuais imprecisões com que apresentou a posição de Antônio de Castro.

com a produção de bens simples, de consumo geral. É o caso da indústria têxtil e da indústria de alimentação. À medida, porém, que esse processo avançava, as indústrias que permaneciam dinâmicas, com possibilidades de grande crescimento, começavam a produzir bens cada vez mais caros e mais sofisticados tecnologicamente, destinados apenas às classes mais elevadas. O automóvel e o gravador de alta fidelidade seriam exemplos de bens desse tipo.

Sendo corretas essas premissas, dizia Castro que, para superar a crise, o país teria que realizar um processo de concentração e não de distribuição da renda. Esta concentração, porém, não deveria limitar-se apenas à classe capitalista, ao 4º grupo. Esta foi uma das causas básicas da crise econômica de que estávamos saindo. Deveria incluir também a classe média, representada pelo 3º grupo. E poderia ainda alcançar os escalões superiores do 2º grupo, que poderiam ir sendo transferidos para o 3º grupo. O 1º grupo e grande parte do 2º grupo deveriam ser mantidos com sua renda aproximadamente estagnada. Todos os aumentos de renda deveriam dirigir-se para os grupos intermediários e de altas rendas. Castro fazia estas constatações com desgosto, admitindo que socialmente a solução não lhe parecia recomendável. Mas do ponto de vista estritamente econômico, a solução seria concentrar a renda nos grupos intermediários e de altas rendas, na medida em que apenas estes grupos teriam possibilidades de manter em nível alto a demanda dos bens sofisticados, produzidos pelas indústrias dinâmicas do país.

Foi basicamente esta, e não a apresentada por Celso Furtado, a solução pela qual se encaminhou a economia brasileira após 1964. Está aí, provavelmente, uma das causas básicas da recuperação da economia do país, a partir de 1967. Esta solução não foi formulada pelos economistas do governo. Não foi, portanto, o resultado de uma política econômica deliberada e consciente. Entretanto, temos boas razões para estabelecer como hipótese — já que pesquisas definitivas sobre o assunto não existem — que a retomada do desenvolvimento que ocorreu no Brasil está calcada em um processo de concentração de renda nas classes médias e altas.

Há dois tipos de evidência para sustentar esta hipótese. Em primeiro lugar, não há dúvida de que o governo brasileiro a partir de 1964, na medida em que é um governo de militares e tecnocratas, é um governo de classe média. Em vista disto, consciente ou inconscientemente, realiza uma política que beneficia especialmente a classe média. O programa do Banco Nacional de Habitação constitui um exemplo conspícuo a respeito. O Plano Nacional de Habitação foi formalmente estabelecido para a construção de casas populares. Na prática, porém, transformou-se em um excelente meio de financiamento para casas de classe média. A política salarial do governo, contro-

lando rigidamente os salários da classe operária, mas deixando liberados os salários da classe média, é outro exemplo altamente significativo.

Por outro lado, num momento em que as indústrias tornam-se cada vez mais automatizadas e capital-intensivas, a tendência natural do mercado seria a de favorecer os grupos intermediários, em prejuízo das classes baixas. Esse tipo de indústria demanda, direta ou indiretamente, pessoal de nível médio em maior proporção do que a indústria trabalho-intensiva.

Não me baseio, porém, apenas em dados indiretos e em inferências para afirmar a ocorrência de um processo de concentração de renda no Brasil em benefício dos grupos de rendas médias e altas. Estudo realizado pelo Banco do Nordeste revelou forte concentração de renda nas capitais dos estados do Nordeste brasileiro. Segundo essa pesquisa:

— em Recife, os 40% mais pobres da população, que recebiam 16,5% da renda total em 1960 passaram a receber 11,5% em 1967;

— em Salvador, os 20% mais pobres da população, que recebiam 5,3% da renda total em 1960, passaram a receber 3,8% em 1966;

— em Fortaleza, os 20% mais pobres da população que recebiam 8% da renda em 1962, passaram a receber 5,3% em 1965.

O mesmo fenômeno ocorreu em Natal, João Pessoa, Maceió, Campina Grande e São Luís, onde também essa pesquisa foi realizada.

Outra evidência a respeito foi a relação entre o salário mínimo e o salário médio. Enquanto o primeiro caiu, em termos reais, de ano para ano, o segundo revelou-se ascendente. A evolução do salário mínimo real demonstrou que o mesmo manteve sua tendência descendente durante toda a década. Tomando-se como base os preços de maio de 1969, o salário mínimo real, de 331,50 cruzeiros em 1959, caiu sistematicamente, todos os anos, até alcançar 187,20 cruzeiros em 1970. Em contrapartida, dados da Fundação IBGE revelam que o salário médio real apresentou tendência ascendente no Estado de São Paulo. A preços de fevereiro de 1969, o salário médio real subiu de 405,66 cruzeiros em 1965 para 534,05 cruzeiros em 1970.

Finalmente, este processo de concentração de renda era confirmado de forma definitiva pelo censo de 1970. Verificou-se então que, enquanto em 1960, os 5% mais ricos da população recebiam 37% da renda, em 1970 essa porcentagem havia subido para 45%.

Quadro 8  
Salário médio real no estado de São Paulo

Ano*	Cr\$ (preços fevereiro/1969)
1965	405,7
1967	466,0
1968	400,7
1969	471,0
1970	534,1

Fonte: IBGE. \* Dados referentes a março, exceto para 1970, em que o dado é de fevereiro.

A conclusão que se pode tirar daí é simples e confirma a hipótese inicial: estava se realizando um processo de concentração de renda da classe média para cima. O salário mínimo é uma indicação, ainda que imperfeita, da remuneração das camadas mais pobres da população. Segundo dados do Ministério do Trabalho, em São Paulo, a cidade mais rica do Brasil, cerca de 30% dos empregados recebiam salário mínimo. Já o salário médio é influenciado, de um lado pelo salário mínimo, e de outro, pelos salários elevados, que são pagos aos operários especializados, aos mestres, aos técnicos, ao pessoal de escritório, aos engenheiros, às funções técnicas e burocráticas típicas da classe média — desde a baixa classe média até a alta classe média. Se o salário mínimo cai e, mesmo assim, o salário médio cresce, é óbvio que isto está ocorrendo devido a uma redistribuição de renda em favor daqueles que recebem os maiores salários.

Também se poderia explicar o fenômeno com a hipótese de que o salário mínimo é cada vez menos significativo, na medida em que as indústrias passam a pagar acima do salário mínimo a seus operários e empregados. Entretanto, embora seja correta a afirmação de que um grande número de empresas paga acima do salário mínimo, este continua uma base ou referência para o estabelecimento dos salários dos trabalhadores não-especializados ou semi-especializados. A hipótese de concentração de renda nos níveis salariais mais elevados, portanto, além de estar coerente com a análise que estamos realizando, parece mais significativa para explicar as tendências inversas que os salários mínimo e médio vêm apresentando.

#### DESENVOLVIMENTO DAS INDÚSTRIAS DINÂMICAS

Este processo de concentração de renda garantiu a manutenção do mercado em níveis elevados para as indústrias dinâmicas, tecnologicamente de

ponta. A indústria automobilística, por exemplo, que vinha sendo a base do movimento de recuperação do desenvolvimento econômico brasileiro, apresentou taxas elevadíssimas de crescimento. Ora, esta indústria independe inteiramente do crescimento da renda do 1º grupo. Para ela, o que interessa é o crescimento do 3º grupo, inclusive pela incorporação de elementos do 2º grupo.

A este processo, que garantia mercado para os bens industriais das indústrias dinâmicas, adicionou-se um outro elemento, além da política conjuntural do governo, que visava permitir o crescimento da renda e dos investimentos sem um constante processo de redistribuição da renda. Referimo-nos ao estímulo às exportações de manufaturados realizado pelo governo. Este estímulo, altamente necessário, tem também a característica de compatibilizar concentração de renda e desenvolvimento. Os investimentos podem ser realizados sem que, em última análise, aumente o consumo. Os produtos finais produzidos são exportados, ao invés de consumidos internamente. A importação derivada das exportações pode concentrar-se na compra de matérias-primas e equipamentos destinados a elevar a produção exportável. E assim entramos em um ciclo em que o sistema capitalista mantém-se dinâmico, independentemente de redistribuição da renda e elevação do consumo interno.

A recuperação da economia brasileira até os anos 1970 está, portanto, em suas bases, relacionada a dois fenômenos ligados à distribuição da renda. De um lado, temos o fenômeno previsto por Castro, que concentrou a renda nas classes médias; de outro lado, temos os estímulos às exportações, que compatibilizaram desenvolvimento com concentração de renda. Ambos podem ser considerados negativos do ponto de vista social. Neste trabalho, porém, não estamos realizando um estudo de crítica social, mas simplesmente fazendo uma análise do desenvolvimento brasileiro. E o desenvolvimento é um fenômeno histórico ao qual não devem ser atribuídas conotações valorativas. Este é um erro freqüentemente cometido. Subentende-se que só há desenvolvimento econômico quando toda a população está beneficiada, através de um processo de distribuição de renda. Infelizmente (permitam-nos esta interferência valorativa), esta afirmação não é correta. É produto de um tipo de raciocínio idealista, ao invés de histórico. A Revolução Industrial inglesa, por exemplo, foi, historicamente, um processo de grande desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, foi um período de concentração de rendas e de pauperização das classes camponesas, obrigadas a transformar-se em operários. Foi necessário um século para que esta tendência se invertesse e começasse uma efetiva elevação do padrão de vida da classe operária inglesa.

Isto não significa que, em pleno século XX, dois séculos depois da Revolução Industrial inglesa, a mesma experiência deva ser repetida. Entre 1930

e 1955, por exemplo, acreditamos que este fenômeno de concentração de renda não chegou a ocorrer no Brasil. A partir de meados dos anos 1950, porém, tudo indica que o desenvolvimento econômico brasileiro passou a ter por base um processo de concentração de renda nas classes médias e altas. E foi essa concentração um dos fatores básicos que permitiu, depois de um período de crise, que a economia brasileira se recuperasse.

Finalmente, é preciso admitir que esse modelo baseado na concentração de renda e no abandono do 1º grupo, apesar de socialmente injusto, é economicamente viável por um longo período. Enquanto for possível aumentar a renda do 3º e do 4º grupos e transferir elementos do 2º para o 3º grupo, a economia poderá continuar dinâmica, apesar da miséria de mais de 50% da população brasileira.

#### NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

A partir de meados dos anos 1960, o Brasil estava entrando em um novo modelo histórico de desenvolvimento econômico e político. Durante o século XIX e até 1930, o país desenvolvera-se de acordo com o modelo primário-exportador. Era um modelo voltado para fora, produto do grande desenvolvimento do comércio internacional e da divisão internacional do trabalho ocorridos, principalmente, a partir de meados do século XIX. A partir de 1930, com a crise do sistema capitalista internacional, temos a industrialização substitutiva de importações. A economia voltou-se para dentro. O coeficiente de importações, ou seja, a relação entre as importações e a renda, baixou violentamente. Girava em torno de 22% no fim dos anos 1920, e havia caído para aproximadamente 7% no início dos anos 1960.

Nesse momento, porém, quando a substituição de importações maximizava suas próprias distorções e esgotava suas virtualidades, ocorre uma série de problemas econômicos e políticos conjunturais que desencadeou a crise política de 1962-1964 e a crise econômica de 1962-1966. As duas crises serviriam de transição para o novo modelo de desenvolvimento econômico e para um novo pacto político.

Já esbocei as características básicas desse novo modelo econômico nas páginas anteriores, quando fiz a análise das causas estruturais da recuperação da economia brasileira e relacionamo-nas com a tendência à concentração da renda nas classes médias e altas. O novo modelo de desenvolvimento, que denomino modelo de subdesenvolvimento industrializado, apresenta características econômicas diversas do modelo substituidor de importações.

O coeficiente de importações não está mais baixando. Pelo contrário, tende a aumentar. As exportações não permanecem estagnadas, nem quantitativa nem qualitativamente. Pelo contrário, aumentaram de uma forma dramática a partir de 1966 e a pauta de exportações diversificou-se, com um grande crescimento da exportação de manufaturados. Alguns produtos, principalmente os da indústria de bens de capital e de bens intermediários, estavam ainda tendo sua importação substituída pela produção interna, mas o fator dinâmico do desenvolvimento industrial brasileiro deixou de ser o processo de instalação de novos setores industriais e a conseqüente substituição das importações por produção nacional. Baseia-se agora no crescimento do mercado interno e externo e no aprofundamento dos setores industriais já instalados.

Da mesma forma que o modelo de substituição de importações esgotou-se, também o Pacto Popular-Nacional, que prevaleceu entre 1930 e 1961, baseado em uma aliança da burguesia nacional nascente com as correntes populares e as forças de esquerda, entrou em colapso na segunda metade dos anos 1950. A Revolução de 1964 preencheu o vácuo político causado pelo rompimento daquela aliança política, estabelecendo um novo e excludente pacto político — o Pacto Burocrático-Autoritário — e um novo modelo de desenvolvimento — o modelo de subdesenvolvimento industrializado.

Inicialmente os militares adotaram um projeto liberal.<sup>7</sup> O projeto declarado do governo Castelo Branco era o de restabelecer rapidamente a democracia representativa no país e implantar um sistema capitalista liberal, com a redução da participação do governo na economia. Mas também esse projeto foi rapidamente abandonado, principalmente depois que Costa e Silva e Delfim Netto assumem, respectivamente, a Presidência da República e o Ministério da Fazenda. A nova aliança política que se esboça a partir de então poderia ser chamada de Pacto Burocrático-Autoritário. Este pacto está baseado em uma aliança da burguesia local com a classe média profissional ou tecnoburocracia<sup>8</sup> militar e civil, e com o capitalismo internacional. Esta aliança política apóia-se, por sua vez, em um modelo econômico de subdesenvolvimento industrializado que se caracteriza pela modernização da economia, pela concentração da renda nas classes altas e médias e pela marginalização da classe inferior.

---

<sup>7</sup> Usamos a expressão “liberal” no sentido clássico e não no sentido norte-americano. Opomos “liberal” a “intervencionista” no plano econômico e a “autoritário” no plano político, e não a “conservador” como geralmente fazem os norte-americanos.

<sup>8</sup> Para um aprofundamento do conceito e significado da tecnoburocracia consulte Bresser-Pereira, 1972a, Vozes. Todos os ensaios do autor sobre o assunto foram reunidos Bresser-Pereira, 1981d.

O modelo de subdesenvolvimento industrializado e o Pacto Burocrático-Autoritário constituem um todo único que, no plano de abstração em que estamos trabalhando, exige uma análise integrada. Poderíamos também falar em “capitalismo de Estado”, mas essa denominação retiraria ao modelo sua especificidade. Temos, de fato, no Brasil, um modelo político e econômico baseado no controle tecnoburocrático do governo por parte dos militares, dos técnicos e dos burocratas civis, e no controle capitalista da produção por esse mesmo governo e pelos grupos capitalistas nacionais e, principalmente, internacionais.

Os militares que assumiram o poder em 1964 constituem um grupo tecnoburocrático por excelência. Originam-se de uma organização burocrática moderna como são as Forças Armadas. Possuem preparo técnico, administram recursos humanos e materiais consideráveis. Adotam sempre os critérios de eficiência, própria da tecnoburocracia. Como se não bastasse, chamaram imediatamente para participar do governo os tecnoburocratas civis. Estes dois grupos, originados na nova classe média profissional, a partir especialmente do governo Costa e Silva assumiram plenamente as rédeas do governo e colocaram como seus objetivos básicos o desenvolvimento econômico e a segurança nacional.

Por outro lado, já a partir de 1964 o capitalismo nacional e internacional fora chamado para participar do sistema. As tendências inicialmente liberais da Revolução de 1964 explicam esse fato. A idéia inicial era a de entregar o poder ao grupo capitalista, dentro dos moldes clássicos do capitalismo liberal. Entretanto, em pouco tempo o grupo tecnoburocrático verificou que possuía suficiente força e suficiente capacidade técnica e organizacional para manter-se no poder em seu próprio nome. Verificou que poderia liderar uma política desenvolvimentista em estreita aliança com o capitalismo nacional e internacional.

Estavam, assim, estabelecidas as bases do modelo de desenvolvimento tecnoburocrático capitalista para o Brasil. Este modelo baseia-se no grande governo tecnoburocrático e na grande empresa capitalista. O grande governo tecnoburocrático, a partir de um Pacto Burocrático-Autoritário, controla diretamente uma imensa parcela da economia nacional, planeja o desenvolvimento, estabelece a política fiscal, monetária, financeira, salarial, habitacional, e intervém diretamente na economia através das grandes empresas públicas. A grande empresa capitalista e a grande empresa pública incumbem-se da produção. Adotam uma tecnologia moderna, recebem estímulos fiscais e creditícios do governo, captam a grande parte da poupança nacional através da obtenção de grandes lucros e, secundariamente, do recurso ao mercado de capitais.

Grande governo tecnoburocrático e grande empresa capitalista complementam-se. O grande governo, além de controlar a economia, em geral, produz energia elétrica, transportes, aço, petróleo, comunicações. A grande empresa capitalista, principalmente a internacional, controla, por sua vez, a indústria de transformação, particularmente a indústria automobilística, de bens de capital, de bens duráveis de consumo, a eletrônica, a petroquímica. Em relação a esta última, e também em relação à mineração e ao setor financeiro internacional, a aliança entre o governo e o capitalismo internacional torna-se explícita através de acordos firmados pela Petrobrás, pela Vale do Rio Doce e pelo Banco do Brasil.

#### NOVA DEPENDÊNCIA E REVOLUÇÃO NACIONAL

Esta aliança estabelece as bases de uma nova dependência — de uma dependência tecnológica e política. Não se trata mais da dependência colonialista, anti-industrializante, que caracterizava a aliança da oligarquia agrário-comercial com o capitalismo internacional no século XIX e primeira metade do século XX. Depois que o capitalismo internacional estabeleceu no Brasil suas próprias indústrias, principalmente nos anos 1950, sua oposição à industrialização brasileira naturalmente desapareceu. Continuava a existir uma série de limitações ao nosso desenvolvimento industrial, especialmente quando havia conflito entre os interesses da matriz e os da filial ou subsidiária no Brasil. Continuavam também a existir grupos, como é o caso do café solúvel, que, por não terem tido oportunidade de se estabelecer no Brasil, opunham-se à nossa industrialização. De um modo geral, porém, o capitalismo internacional passou a interessar-se diretamente pela industrialização brasileira, na medida em que isto significava excelentes possibilidades de lucros e de acumulação de capital.

Uma segunda característica diferenciadora da nova aliança política e econômica está no fato de que, com ela, a revolução nacional não se interrompeu, como em um primeiro momento, durante o governo Castelo Branco, chegou a parecer. A nova aliança não coloca o parceiro brasileiro em posição nitidamente subordinada, como era o caso da aliança da oligarquia agrário-comercial com o capitalismo internacional. O capital nacional é ainda elemento subordinado, tanto ao capital internacional quanto ao governo tecnoburocrático. Este, porém, é parceiro igual ao capital internacional. Participa de uma aliança que lhe interessa, na qual faz concessões, mas à qual não se subordina necessariamente. O governo brasileiro é então suficiente-

mente forte e representa com suficiente coerência e coesão os interesses da nova classe média profissional para poder desempenhar um papel no jogo político do poder em seu próprio nome.

O governo não é mais um simples representante do poder econômico capitalista, como poderia pretender uma análise marxista ortodoxa. O desenvolvimento sem precedentes, em progressão geométrica, da técnica em geral e da técnica administrativa de dirigir grandes organizações, transferiu o poder para a tecnoburocracia governamental. Por outro lado, o crescimento extraordinário do aparelho estatal, seu controle direto de uma quantidade já enorme e sempre crescente de meios de produção, conferiu ainda mais autonomia ao sistema tecnoburocrático.

Nesses termos, o grande governo tecnoburocrático tem condições de ser parceiro e mesmo, até um certo ponto, controlar o capitalismo internacional em sua ação dentro do Brasil. Tem também condições de, apesar dessa aliança, tomar medidas nacionalistas, como aconteceu no caso do café solúvel, dos fretes marítimos, das 200 milhas de mar territorial, da Transamazônica, da limitação ao controle dos bancos pelo capitalismo internacional.

Apesar dessa aliança realizar-se entre parceiros relativamente iguais, o modelo não perde suas características de modelo de desenvolvimento dependente. Trata-se de uma nova dependência, que, ao invés de ser colonial e anti-industrializante, visa o desenvolvimento econômico industrial. Esse desenvolvimento, porém, será feito através da integração do Brasil ao sistema capitalista internacional, do qual ele se transforma em um apêndice sem autonomia tecnológica e sem autonomia em matéria de acumulação de capital. A dependência tecnológica em relação ao exterior acentua-se, na medida em que as empresas estrangeiras não se preocupam em desenvolver uma tecnologia nacional. Por outro lado, através da realização pelas empresas estrangeiras de altas taxas de lucro, uma parcela crescente da poupança nacional vai saindo do controle do país, ao mesmo tempo em que ocorre um permanente processo de desnacionalização da economia.

#### CONCENTRAÇÃO DA RENDA DA CLASSE MÉDIA PARA CIMA

O novo modelo econômico implantado pelo regime militar — o modelo de subdesenvolvimento industrializado — caracteriza-se pela concentração da renda da classe média para cima e pelo desenvolvimento de dois setores que estavam apenas esboçados na industrialização substitutiva de importações: o de bens de capital e o de insumos básicos.

Do lado da oferta, ou seja, do lado da organização do sistema produtivo, o novo modelo caracteriza-se pelo fenômeno que Maria Conceição Tavares e José Serra, na linha de Aníbal Pinto, chamaram de “heterogeneização progressiva da economia brasileira”.<sup>9</sup> A economia, ao esgotar-se o modelo de substituição de importações, pode ser dividida grosseiramente em um setor moderno e um setor tradicional. O setor moderno é constituído pelas grandes empresas capitalistas e públicas, seja no setor industrial, no financeiro ou no comercial. É caracterizado especialmente, embora não exclusivamente, pelas indústrias tecnologicamente de ponta, que usam tecnologia importada altamente capital-intensiva. Em contrapartida, o setor tradicional é constituído não apenas de grande parte do setor agrícola e das atividades artesanais, mas também da pequena e média indústrias. Este setor produz bens pouco sofisticados, adotando uma tecnologia relativamente simples. Fazem parte ainda desse setor o pequeno comércio e os serviços voltados ao atendimento da classe inferior. O setor moderno distingue-se do tradicional principalmente pela adoção de uma tecnologia extraordinariamente mais avançada e capital-intensiva. Este diferencial de produtividade, somado à sua maior dimensão, permite-lhe apropriar-se de grande parte da poupança e, conseqüentemente, possibilita-lhe controlar o grosso da acumulação de capital, em conjunto com o governo. Quando o setor moderno e o tradicional coexistem, dedicados ao mesmo tipo de produção, o diferencial de produtividade não leva necessariamente à expulsão do mercado do produtor tradicional, mas à garantia de elevada taxa de lucro para o produtor moderno.

O setor moderno, além de contar com a vantagem de sua tecnologia mais avançada, seja no plano técnico propriamente dito, seja no plano administrativo e organizacional, recebe ainda toda uma série de estímulos por parte do governo. Coerente com sua política de basear o desenvolvimento do país no crescimento da grande empresa, o governo propicia e estimula fusões, concede vantagens fiscais, concede créditos especiais, desenvolve o mercado de capitais. Resulta daí, pelo menos a curto prazo, e — veremos mais adiante — também a longo prazo, o processo de heterogeneização progressiva da economia.

O modelo se completa através da reestruturação do lado da procura que examinamos na seção anterior. Podemos dividir também a demanda agregada em dois setores, que correspondem aproximada, mas não exatamente aos dois setores produtivos. Os dois setores, do lado da demanda, seriam o da

---

<sup>9</sup> Tavares e Serra, 1971: 25-37.

classe média e alta, de um lado, correspondendo a aproximadamente 30% da população brasileira, e o da classe inferior, representando os restantes 70% da população. O primeiro setor consome principalmente bens de luxo, automóveis, bens de consumo duráveis e serviços que são produzidos pelo setor moderno tecnologicamente de ponta. A concentração de renda na classe alta e na classe média favorece, assim, um desenvolvimento ainda maior das grandes empresas capitalistas nacionais e internacionais e das empresas públicas. Todas essas grandes empresas, por sua vez, na medida em que são altamente capital-intensivas e tecnologicamente sofisticadas, aumentam sua procura de pessoal especializado e de pessoal administrativo, ao invés de aumentarem sua procura de pessoal não especializado. Aumenta, assim, o emprego para a classe média, enquanto acentua-se a marginalização da classe inferior. Completa-se, assim, um círculo de desenvolvimento, em que o desenvolvimento do setor moderno permite a concentração da renda na classe média e alta, e esta concentração, por sua vez, estimula o crescimento do setor moderno. Ficam excluídas do processo tanto o setor produtivo tradicional quanto a classe inferior, que são marginalizados do processo de desenvolvimento.

Do lado da demanda deve ainda ser observado que, além do progresso de concentração da renda nas classes média e alta, que também são grandes consumidoras, um outro fenômeno reforça o modelo, compatibilizando concentração de renda com desenvolvimento. Referimo-nos às exportações, que cresceram extraordinariamente no Brasil. Não só o país está vencendo o grande teste a que me referi anteriormente, de exportar manufaturados, mas também encontra uma forma através da qual os bens de consumo produzidos não necessitam ser consumidos internamente. São exportados, e, em contrapartida, importam-se maquinaria e matérias-primas. Não é necessário, assim, que cresça o poder aquisitivo dos consumidores proporcionalmente ao crescimento da produção.

Este modelo de desenvolvimento foi objeto de um estudo econométrico de simulação, realizado por Morley e Smith, em que concluíram que:

Quanto mais regressivo for o esquema de distribuição de renda, maior será a taxa de desenvolvimento industrial, em boa parte devido à importância dos bens de consumo duráveis, especialmente automóveis e de suas indústrias fornecedoras — borracha, maquinária, metais e gasolina.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Morley e Smith, 1971:12.

Entretanto, verificaram também que o efeito negativo de uma distribuição de renda mais eqüitativa seria pequeno na taxa de desenvolvimento do país. A simulação que realizaram com o padrão de distribuição de renda mais progressivo apresentava uma taxa de crescimento industrial apenas 0,8% menor do que aquela realizada com o padrão de distribuição de renda mais regressivo ou concentracionista.

Esta análise, embora confirmando a teoria de que a concentração de renda estava associada positivamente com o desenvolvimento econômico, dá nova força à tese distributivista de Celso Furtado, na medida em que verificamos que, mesmo sem todo o plano de intervenção do Estado na economia proposto por Furtado, a taxa de crescimento industrial seria pouco reduzida com uma distribuição de renda socialmente mais justa.

Entretanto, não é o modelo Celso Furtado que está sendo aplicado ao Brasil, e sim o modelo de concentração de renda. Quando este modelo é apresentado a pessoas da classe média e da classe alta, é comum ouvirmos do interlocutor a afirmação de que este é um modelo de curto e médio prazo: a longo prazo, segundo a versão, a renda terá necessariamente que se redistribuir, as populações marginalizadas terão que se integrar e o setor tradicional deverá homogeneizar-se com o moderno, da mesma forma como ocorreu nos Estados Unidos e na Europa. Infelizmente, esta análise não é necessariamente verdadeira. Se reduzirmos a economia brasileira a um modelo simples, em que a população seja de 100 milhões, com 70% na classe inferior, com uma renda *per capita* de 214,3 dólares e os demais 30% nas classes média e alta, com 1.000 dólares de renda média *per capita*, teremos uma renda *per capita* geral de 450 dólares. Identifiquemos, agora, para simplificar, a classe inferior com o setor tradicional e a classe média e alta com o setor moderno. O setor tradicional terá uma renda de 15 bilhões de dólares e o setor moderno, uma renda de 30 bilhões de dólares.

Imaginemos, agora, que a população cresça à mesma taxa de 3% em ambos os setores e que a renda cresça à taxa de 3% no setor tradicional (hipótese de marginalização do setor tradicional, portanto, com estagnação da renda *per capita*). Bastará que o setor moderno cresça à taxa de 9% para que a economia como um todo cresça à taxa de 7% ao ano. Entretanto, para crescer à taxa de 9%, o setor moderno não precisará, necessariamente, de recorrer ao mercado e à mão-de-obra do setor tradicional. Já vimos que o desenvolvimento não depende do crescimento do setor tradicional na medida em que prossiga o processo de concentração de renda na classe média e alta, pertencentes ao setor moderno. Em relação à mão-de-obra, depende da tecnologia empregada. Imaginemos um investimento anual de 9 bilhões de

dólares, dos quais 90% sejam realizados no setor moderno. Imaginemos, por outro lado, que a oferta de mão-de-obra do setor moderno (que inclui operários especializados da classe média) seja de 3% ao ano, sobre 50% da população (correspondendo à população ativa). Teremos, assim, chegando ao mercado de trabalho, 450 mil jovens provenientes do setor moderno. Nestes termos, dado o investimento anual de 8,1 bilhões de dólares, bastará que a relação marginal capital-trabalho seja de 18 mil dólares para que o setor moderno não tenha que ir disputar mão-de-obra no setor tradicional. Em outras palavras, se, para empregar um novo trabalhador, forem necessários 18 mil dólares ou mais, de acordo com este modelo, não será necessário transferir mão-de-obra do setor tradicional para o moderno e teremos uma marginalização permanente do mesmo.

Não existem estudos disponíveis que meçam esta relação marginal capital-trabalho. É preciso lembrar, por outro lado, que esta relação inclui não só os empregos diretos criados pelo novo investimento, mas também os empregos indiretos, no setor de serviços. Por isso, embora sendo uma relação bastante baixa, não nos permite conclusões definitivas a respeito.

Entretanto, uma observação geral pode ser feita. Os investimentos no setor moderno são altamente capital-intensivos. Empregam menos mão-de-obra por unidade de capital do que na fase correspondente de desenvolvimento dos países desenvolvidos. Assim, é perfeitamente aceitável imaginar que o setor moderno não necessitará de mão-de-obra do setor tradicional, a continuar a tendência atual do modelo de desenvolvimento do país. A alta intensividade dos investimentos que estão sendo realizados deixa de ser uma causa de subdesenvolvimento e crise, como em certos momentos chegamos a pensar, para se tornar uma causa de desenvolvimento, com marginalização econômica e social.

Este modelo de subdesenvolvimento industrializado, baseado na concentração de renda e na marginalização permanente de grande parte da população é, portanto, economicamente viável. Não sabemos, porém, até que ponto é politicamente viável. E, sem dúvida, conforme já vimos, não é nem econômica, nem muito menos politicamente necessário. O máximo que podemos afirmar é que a aliança do governo tecnoburocrático com a grande empresa capitalista e o processo de concentração de renda facilitam o processo de desenvolvimento. Criam, todavia, distorções sociais profundas e uma dependência econômica e política que, mais cedo ou mais tarde, terão que ser reavaliadas.

A expansão iniciada em 1967 alcança seu auge em 1973. É o período do “milagre econômico”. A partir de 1974 tem início um processo de desaceleração econômica que culmina com a recessão de 1981. Entre 1967 e 1973, o produto interno bruto cresce a uma taxa de 11,3%, enquanto que entre 1974 e 1981 essa taxa baixa para apenas 5,4%. O produto industrial sofre uma queda mais acentuada: cresce 12,7% ao ano no primeiro período, contra 5,4% entre 1974 e 1981.<sup>1</sup>

Estávamos, portanto, assistindo a um segundo ciclo industrial no Brasil. Desde os anos 1950, a economia brasileira alcançou suficiente densidade industrial para passar a ser palco dos ciclos econômicos clássicos. A existência não apenas de uma completa indústria de bens de consumo, mas também de uma indústria de bens de capital e de insumos básicos permitiu que os ciclos econômicos de sobre e sub-acumulação de capital se tornassem endógenos, ligados à dinâmica interna do sistema capitalista brasileiro. O ciclo econômico no Brasil deixava de ser mero reflexo dos ciclos das economias centrais, que se reproduziam aqui através da elevação ou da queda dos preços dos produtos exportados (principalmente o café) e do valor das nossas exportações; deixava, portanto, de ser o ciclo primário-exportador, de caráter exógeno, e passava a ser resultado da dinâmica interna do sistema capitalista brasileiro.

Mas, ao mesmo tempo, o ciclo econômico interno continuava a refletir os movimentos cíclicos do capitalismo internacional, com o qual a economia brasileira é naturalmente e cada vez mais solidária. O Quadro 9 apresenta a evolução do produto brasileiro nos dois últimos ciclos industriais.

#### REVERSÃO DO CICLO ECONÔMICO

Um problema preliminar em relação à crise iniciada em 1974 era saber se se tratava efetivamente de um fenômeno cíclico. Segundo os economistas

---

<sup>1</sup> Agradeço a Geraldo Gardenalli pela colaboração no levantamento dos dados e pelas críticas e sugestões.

neoclássicos ou monetaristas, na medida em que eles acreditam que as economias capitalistas tendem a equilibrar-se automaticamente, não há por que falar em ciclos. Para eles, é difícil formular uma teoria sobre ciclos endógenos. As crises podem ocorrer, mas só um fator exógeno ao sistema econômico pode explicá-las. No caso brasileiro, esse fator exógeno foi facilmente encontrado no primeiro choque do petróleo ocorrido no segundo semestre de 1973. Conforme observa, generalizando, um de seus mais significativos representantes, referindo-se às desacelerações ocorridas entre 1962 e 1980, “as recessões de crescimento no Brasil foram influenciadas por choques externos” para, em seguida, mais específico, concluir: “nos anos mais recentes de recessão de crescimento — 1975 e 1977 — temos os efeitos diretos e indiretos do choque do petróleo... a título de complementação, cabe assinalar na década de setenta o choque financeiro”,<sup>2</sup> ou seja, o grande aumento da taxa de juros ocorrido a partir de 1979.

Quadro 9  
Evolução do produto nos ciclos industriais  
(taxas anuais de crescimento %)

Períodos	PIB	Ind.	Agr.	Serviços
1955-1962	7,1	9,8	4,5	6,8
1963-1967	3,2	2,6	4,2	3,7
1968-1973	11,3	12,7	4,6	9,8
1974-1981	5,4	5,4	4,9	6,6

Fonte: Contas Nacionais, FGV e *Conjuntura Econômica*, vol. 35, maio de 1982 para o PIB de 1981.

Embora não haja dúvida quanto à importância desses fatores exógenos, eles não explicam as flutuações cíclicas da economia. Estas são sempre causadas por um processo de sobre-acumulação na fase de expansão, seguida de uma drástica redução dos investimentos na desaceleração. Este fenômeno tem sido observado sistematicamente em todas as economias capitalistas. Em 1973, o choque do petróleo ajudou a provocar a reversão do ciclo, mas a extraordinária acumulação ocorrida então teria necessariamente que desembocar em crise. Conforme mostra o Quadro 10, entre 1967 e 1973, os investimentos na indústria de transformação cresceram a uma taxa anual de 26,5%, caindo verticalmente para um crescimento de apenas 0,1% ao ano entre 1973 e 1980.

<sup>2</sup> Lemgruber, 1981: 88-89.

Não é difícil compreender que aquela taxa absolutamente incrível, não poderia ser sustentada por muito tempo. A sobre-acumulação, entretanto, só explica a reversão do ciclo na medida em que serve de base para uma redução nas expectativas ou lucro das empresas e, conseqüentemente, para uma subseqüente queda nos investimentos. Porque a reversão do ciclo, em princípio, ocorre em virtude de uma redução na taxa de acumulação de capital, a qual, por sua vez, decorre da queda na previsão da taxa de lucros em relação à taxa de juros.

Em 1974, a taxa global de lucros e de acumulação ainda crescera, mas provavelmente a taxa de lucro esperada das empresas de bens de consumo já estava declinando, implicando redução subseqüente na taxa de acumulação. Apenas os investimentos na indústria de bens de capital e de insumos básicos, estimulados pelo II PND, eram mantidos.

Quadro 10  
Investimento e produção industrial: 1955-1980  
(Taxas anuais de crescimento nos ciclos)

Períodos	Invest. na ind. transf.	Indústria de transformação				Total
		Bens de consumo	Bens de consumo não-duráveis	Bens de capital duráveis	Bens interme-diários	
1955-1962	17,4	6,6	23,9	26,4	12,1	9,8
1962-1967	-3,5	0	4,1	-2,6	5,9	2,6
1967-1973	26,5	9,4	23,6	18,1	13,5	12,7
1973-1980	0,1	4,4	9,3	7,4	8,3	7,6

Fonte: José Serra, 1982.

A redução na taxa de acumulação a partir de 1974 ocorreu especialmente na indústria de bens de consumo duráveis (em particular de automóveis) que vinha liderando o ciclo expansivo. Tratava-se, portanto, de uma clássica crise de subconsumo. A única peculiaridade estava no fato de que, na fase expansiva do ciclo, não foram apenas os salários dos trabalhadores, mas principalmente os ordenados da classe média tecnoburocrática que cresceram menos do que os lucros. É preciso ainda acrescentar que essa capacidade de consumo estava sendo artificialmente alimentada pela instituição e generalização do crédito direto ao consumidor, tornando-se possível graças à instituição da correção monetária, que fora estabelecida ainda em 1964 (que na prática derogou a Lei da Usura, retirando o limite de 12% ao ano para os juros). Em 1973, porém, é provável que a capacidade de endividamento primário dos consumidores estivesse se esgotando.

Essa interpretação da reversão do ciclo, de caráter subconsumista, não é pacífica entre os economistas neomarxistas e pós-keynesianos, que representam a visão alternativa ao monetarismo neoclássico.<sup>3</sup> Embora a teoria do subconsumo, como explicação do ciclo, tenha sólidas bases não apenas na realidade, mas também no pensamento de Marx, Rosa Luxemburgo, Keynes, Sweezy e Baran, e Celso Furtado, ela é freqüentemente criticada especialmente pelos marxistas fundamentalistas que a consideram “reformista” na medida que pressupõe que uma adequada política de rendas e de administração da demanda agregada pode neutralizar parcialmente o ciclo. Os economistas fundamentalistas pretendem explicar o ciclo através da tendência (transformada em artigo de fé) à elevação da composição orgânica do capital, à diminuição da relação produto-capital e, finalmente, à queda da taxa de lucro. Não conheço, entretanto, nenhum economista brasileiro que tenha seriamente se utilizado dessa teoria para explicar a reversão do ciclo em 1974.

Uma terceira explicação, também adotada pelo marxismo contemporâneo e também com sólidas bases no pensamento de Marx, é a da redução da taxa de lucro no auge do ciclo devido ao esgotamento do exército de reserva e à elevação da taxa de salários. Embora essa teoria ajude a explicar a reversão cíclica ocorrida no final dos anos 1960 nos países centrais, onde os sindicatos são fortes, seu poder explicativo é bem menor em um país como o Brasil onde, além do desemprego aberto, há um grande e permanente contingente de subempregados. É preciso admitir, entretanto, que no auge do ciclo, em 1973, quando o desemprego aberto praticamente desapareceu, houve uma elevação de salários reais que pode ter tido alguma influência na reversão cíclica.<sup>4</sup>

A percepção, por um lado, de que tanto a teoria baseada na elevação da composição orgânica do capital quanto a explicação apoiada no esgotamento do exército industrial de reserva são inadequadas e, por outro, a curiosa resistência à teoria do subconsumo (que só pode ser explicada pela virulência das críticas do marxismo fundamentalista contra ela) levaram diversos

---

<sup>3</sup> Não cabe aqui uma análise das teorias marxistas e pós-keynesianas do ciclo. Em síntese existem três teorias: (a) teoria do subconsumo com a vertente da teoria da desproporção; (b) teoria da elevação da composição orgânica do capital; e (c) teoria do esgotamento do exército industrial de reserva. Escrevi sobre o assunto em Bresser-Pereira, 1986. Entre a extensa literatura a respeito consultar especialmente Weisskopf, 1978. O caráter “reformista” das teorias de subconsumo é desenvolvido em Mantega, 1984.

<sup>4</sup> Este fato foi assinalado por Singer em 1973, quando a reversão do ciclo já era prevista. Singer, 1973.

economistas brasileiros a adotar uma espécie de teoria de desproporção para explicar a reversão de 1974.<sup>5</sup> Esses autores, porém, acabam adotando uma posição basicamente subconsumista. A teoria de desproporção é também uma teoria do ciclo de origem marxista e, em última análise, é também uma teoria de subconsumo.

## DESACELERAÇÃO ECONÔMICA E INFLAÇÃO

Iniciada a desaceleração, a taxa de inflação, que fora cadente até 1973, volta a crescer. É verdade que nos anos em que a taxa de crescimento do PIB se retrai ainda mais, devido às medidas de política monetária contracionistas, a taxa de inflação cai ligeiramente. Mas a tendência geral da taxa de inflação é claramente ascendente no período de desaceleração (1974-1981), quando alcança a taxa média de 60% contra 19,5% entre 1967 e 1973. Por outro lado, enquanto no primeiro período os meios de pagamento cresciam em média a uma taxa quase duas vezes maior do que a inflação (35,6% contra 19,5%), esta se apresentava declinante. Já no segundo período, embora a taxa média de crescimento dos meios de pagamento fosse inferior à taxa média de inflação (53% contra 60%), esta torna-se crescente.

Assim, a tese de Ignácio Rangel explicando o crescimento da taxa de inflação na fase de desaceleração do ciclo confirmava-se.<sup>6</sup> A desaceleração cíclica provocava a elevação da taxa de inflação, na medida em que esta se transforma em mecanismo de defesa do processo de acumulação.

A causa mais geral da aceleração da inflação é o conflito distributivo entre as classes. No Brasil, dada a pouca força política da classe trabalhadora, a inflação é fundamentalmente fruto da permanente tentativa da classe capitalista de elevar ou pelo menos manter na desaceleração cíclica sua taxa de lucro.<sup>7</sup> Especificamente naquele momento, foram dois os mecanismos de

---

<sup>5</sup> Ver especialmente Mello e Belluzzo, 1977: 22-25; Tavares, 1979: 68-98; Oliveira e Mazzuchelli, 1977: 100-102.

<sup>6</sup> Rangel, 1963.

<sup>7</sup> Quando o conflito distributivo visa simplesmente manter a distribuição de renda não temos a aceleração mas a manutenção do patamar de inflação. Neste caso, não temos propriamente um conflito distributivo a não ser em um sentido muito amplo da expressão. O que temos é o contínuo desarranjo e a contínua reconstituição dos preços relativos, que está no centro da teoria da inflação inercial. No momento, porém, em que escrevi o texto acima, não havia ainda participado da formulação dessa teoria.

aceleração da taxa de inflação que operaram a partir de 1974 para sustentar a acumulação capitalista: a “inflação administrada”, por parte das empresas oligopolistas, e a “inflação compensatória”, por parte do Estado.<sup>8</sup>

Através da inflação administrada, as grandes empresas oligopolistas elevam suas margens de lucro (lucro sobre vendas) na fase de desaceleração para compensar a diminuição de suas vendas e manter sua taxa de lucro (lucro sobre capital). Yoshiaki Nakano demonstrou esse fato de forma definitiva na grande recessão de 1981. Enquanto a inflação anualizada de fevereiro a julho de 1981, medida pelo IGP, era de 105%, os setores competitivos aumentavam seus preços em torno de 60% e a média da elevação dos preços nos setores oligopolistas girava em torno de 170%.<sup>9</sup> Mas é claro que, desde 1974, esse tipo de comportamento inflacionário das empresas oligopolistas vinha se manifestando. A inflação e recessão em um mesmo momento, ou seja, estagflação, só são compreensíveis em uma economia oligopolizada e/ou indexada.

Como um caso particular de inflação administrada, temos ainda os efeitos sobre os preços internos dos dois choques do petróleo (1973 e 1979). Embora sem a importância excessiva atribuída pelos economistas neoclássicos, essa “inflação importada”, administrada pelo cartel da OPEP, contribuiu para a aceleração inflacionária.

Já a inflação compensatória tem origem na política econômica do Estado: seja na política keynesiana de aumentar as despesas do Estado em geral para reestimular a demanda agregada, seja, principalmente no caso brasileiro, através da montagem de um enorme sistema de subsídios às exportações industriais, à indústria de bens de capital, à agricultura e à acumulação das empresas estatais. Estes subsídios, pagos pelo orçamento monetário, desequilibram o orçamento global do Estado (o orçamento fiscal permanece equilibrado, mas nada significa). O déficit leva às emissões de moeda que, naturalmente, têm efeito acelerador da inflação caso alguns setores da economia estejam trabalhando próximos do pleno emprego.

Esse aumento compensatório da quantidade de moeda não é um fenômeno exógeno ao sistema econômico como pretendem os monetaristas, mas rigorosamente endógeno, na medida em que decorre da própria dinâmica da acumulação capitalista.

---

<sup>8</sup> Examinei o problema da inflação administrada e compensatória em Bresser-Pereira, 1981e.

<sup>9</sup> Nakano, 1982: 137.

A inflação administrada e a inflação compensatória explicam a aceleração da taxa de inflação. Três fatores correlatos explicam por que, uma vez atingido um determinado patamar de inflação, esta tende a ali permanecer, tornando a inflação inercial ou autônoma.<sup>10</sup> Em primeiro lugar, os efeitos da propagação da inflação são assegurados pelo caráter oligopolizado e cartelizado da economia. Quando a política econômica recessiva procura combater a inflação, as empresas, especialmente as oligopolistas, se não conseguirem aumentar suas margens, pelo menos logram repassar seus aumentos de custos e assim manter suas margens de lucro. Ora, uma diminuição da taxa de inflação só é possível com a redução das margens de lucro. Em segundo lugar, o sistema de correção monetária dos débitos e créditos, dos salários e dos aluguéis, ou seja, a indexação generalizada da economia, garante o efeito inercial e propagador da inflação ao mesmo tempo em que neutraliza parcialmente seus efeitos distorsivos e concentradores de renda. Em terceiro lugar, ao entrar em déficit, ao emitir moeda e elevar o crédito para manter o nível de liquidez da economia (já que a quantidade real de moeda diminui com a inflação se não for aumentada nominalmente), o governo é obrigado a sancionar a inflação em curso.

No caso brasileiro, a partir de 1974, o déficit público (e o decorrente aumento da oferta de moeda em termos nominais) foi antes um fator sancionador do patamar de inflação do que um fator acelerador da inflação, já que em nenhum momento a economia voltou a operar em condições próximas do pleno emprego.

## ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Uma segunda consequência da reversão cíclica foi o desequilíbrio da balança comercial e de transações correntes do país, resultando em um explosivo processo de endividamento externo. Através do endividamento externo, o país procurou adiar ou contornar a desaceleração econômica. Em contrapartida, o desequilíbrio externo transformou-se, por sua vez, em causa derivada da crise (da mesma forma que a inflação), na medida em que levou o governo a adotar medidas contracionistas para reduzir as importações e equilibrar a balança comercial.

---

<sup>10</sup> Bresser-Pereira, 1981a; Nakano, 1982; Bresser-Pereira e Nakano, 1983.

Quadro 11  
 Balanço de pagamentos e dívida externa  
 (milhões de dólares)

Ano	Saldo bal. comercial	Balanço de transações correntes	Dívida bruta	Reservas
1967	213	-237	3372	199
1968	26	-508	3780	257
1969	318	-281	4403	656
1970	232	-562	5295	1187
1971	-343	-1307	6622	1723
1972	-241	-1489	9521	4183
1973	7	-1688	12572	6415
1974	-4690	-7122	17166	5269
1975	-3540	-6700	21171	4040
1976	-2255	-6013	25985	6644
1977	97	-4037	32037	7256
1978	-1024	-5927	43511	11895
1979	-2839	-10742	49904	9689
1980	-2823	-12807	53847	6913
1981	1213	-11717	61411	7507

Fonte: Banco Central e *Conjuntura Econômica*.

Conforme podemos verificar pelo Quadro 11, a dívida externa bruta quase quadruplica entre 1967 e 1973. Como as reservas também aumentam fortemente, a dívida externa líquida quase duplica nesse período, subindo de 3.173 para 6.155 milhões de dólares. O endividamento desse período, portanto, como o aumento das reservas mostra, estava baseado no aumento da liquidez internacional, ou seja, no aumento de eurodólares disponíveis para empréstimos externos. A estratégia do governo era ao mesmo tempo aumentar o mais possível a dívida externa bruta e garantir-se com reservas também elevadas.

O endividamento destinava-se a financiar déficits na balança comercial, que, por sua vez, possibilitavam o aumento da taxa de acumulação. Entretanto, embora não se importassem diretamente bens de consumo, os déficits comerciais levaram também ao aumento dos níveis de consumo, na medida em que se importavam matérias-primas e máquinas para fabricar internamente os bens de consumo.

A balança comercial, que apresentava normalmente um saldo favorável para compensar o déficit na balança de serviços (frete, seguros, turismo e juros), a partir de 1970, torna-se deficitária. Ao acontecer, no final de 1973,

a quadruplicação do preço do petróleo, seria natural a mudança nesta política de déficits comerciais e de endividamento. Não é, entretanto, o que ocorre. A euforia do milagre contagia a política econômica brasileira. Declaramos uma “ilha de prosperidade” e passamos a formular em termos grandiosos o II PND, que se apoiaria no desenvolvimento da indústria de insumos básicos, que ficaria principalmente a cargo das empresas estatais e da indústria de bens de capital, cujo principal agente seriam os empresários nacionais.

Em 1977, entretanto, nosso endividamento externo já havia alcançado um nível tão elevado que tendia a transformar-se em bola de neve. Nossa dívida bruta já alcançava 32.037 milhões de dólares e apenas os juros sobre essa dívida já alcançavam mais de dois bilhões de dólares. Em 1979, quando as taxas de juros internacionais se elevaram dramaticamente, em função da política monetária restritiva dos Estados Unidos, então iniciada e até 1982 mantida, os juros pagos pelo Brasil já alcançavam mais de quatro bilhões de dólares. Em 1981, para uma dívida bruta de 61.411 milhões de dólares, o Brasil pagou apenas de juros 9.179 milhões de dólares, equivalentes a 39% das exportações. À medida que os juros, ao invés do déficit comercial e de serviços, transformavam-se no principal responsável pelo aumento da dívida, esta transformava-se em uma bola de neve. Saía fora do controle do governo. E deixava de ter qualquer efeito positivo sobre a taxa de acumulação ou mesmo a taxa de consumo.

Em um primeiro momento, entre 1970 e 1976, o Brasil se endividou para aumentar a taxa de acumulação e de consumo; em um segundo, entre 1978 e 1980, para manter os níveis de consumo. A partir de 1981, porém, já não nos endividávamos sequer para aumentar o consumo. O Brasil se endividava quase exclusivamente para pagar juros. No início dos anos 1970, a estratégia de endividamento era razoável na medida em que a taxa de retorno interno dos investimentos era maior do que a taxa de juros externa. O único problema estava no fato de que nem tudo o que importávamos com base no endividamento se destinava aos investimentos: boa parte se destinava indiretamente ao consumo. Por isso, embora aumentassem sistematicamente as exportações (nos anos 1970, a uma taxa superior a 20% ao ano), estas não foram suficientes para garantir um saldo comercial.

Dois fatores tornaram cada vez mais difícil a obtenção de um saldo em nossa balança comercial. De um lado, o endividamento externo crescente destinava-se apenas secundariamente ao aumento de nossa capacidade de exportar. De outro, a partir de 1977, tem início uma dramática deterioração das relações de troca do Brasil, agravada em 1979 pelo segundo choque do petróleo. Conforme podemos observar pelo Quadro 12, o índice de preço das exportações brasileiras em relação às importações caiu de 112,7 para 65,1 entre 1977 e 1981.

Por outro lado, a partir de 1979, a taxa de juros internacional subiu extraordinariamente, enquanto a taxa de lucro interna caiu. Nesse momento, o endividamento transformou-se não apenas em uma bola de neve incontrolável, mas também em um pesado ônus para toda a economia brasileira.

Quadro 12  
Coeficientes externos: 1970-1981

	Coeficiente de importações	Relações de troca (1970 = 100)	Dívida líquida/ exportações	Dívida externa/ PIB %	Valorização cambial (1970 = 100)
1970	5,4	100	1,50	9,0	100,0
1971	6,1	92,8	1,69	9,2	94,0
1972	6,7	98,2	1,34	8,6	92,4
1973	7,4	107,9	0,99	7,4	91,0
1974	11,5	88,3	1,50	10,8	87,0
1975	9,3	85,5	1,98	13,1	85,2
1976	7,8	96,0	1,92	12,3	85,5
1977	6,7	112,7	2,04	13,8	81,7
1978	6,6	94,5	2,50	15,2	75,6
1979	7,7	89,1	2,64	17,2	65,2
1980	9,2	70,2	2,33	18,8	56,8
1981	7,7	65,1	2,31	18,8	68,9

Fonte: (1) Banco Central do Brasil — Relatórios anuais 1980 e 1981; (2) Banco Central do Brasil — Relatórios anuais 1980 e 1981 e Boletim Mensal abril-1982; (3) Idem; (4) Banco Central e *Conjuntura Econômica*; (5) Idem; (6) Banco Central do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. Observação: A valorização ou desvalorização cambial é medida através da comparação entre a taxa de câmbio efetiva — calculada de acordo com uma cesta de moedas — e a taxa de paridade ajustada anualmente pelo diferencial da inflação interna e externa. Índices acima de 100 significam valorização cambial e abaixo, desvalorização. Como são utilizados valores médios anuais, o efeito da desvalorização de dezembro de 1979 aparece mais claramente em 1980.

No início dos anos 1980, o endividamento externo transformara-se na principal restrição ao desenvolvimento econômico do país. Devido ao altíssimo grau de endividamento e às altas taxas de juros internacionais, era de se esperar exigências de austeridade cada vez maiores e mais casuísticas dos banqueiros internacionais e uma política econômica cada vez mais restritiva por parte do governo brasileiro. Nesse quadro, a probabilidade do Brasil ser obrigado a pedir a renegociação da dívida era cada vez maior. Esse pedido provavelmente só ocorreria quando nossas reservas estivessem em níveis muito baixos, dada a recusa dos banqueiros internacionais de continuar a renovar

nossos créditos. Em última análise, portanto, a decisão de renegociação da dívida, que traria ainda maiores prejuízos para a economia brasileira, não era do Brasil, mas dos vinte ou trinta grandes bancos que dominavam as finanças internacionais.

## POLÍTICA ECONÔMICA 1974-1979

A política econômica desenvolvida no Brasil, a partir de 1974, teve altos e baixos. Graves erros foram cometidos, como a tentativa de realizar um projeto de desenvolvimento tão ambicioso como o II PND em plena reversão cíclica e de financiá-lo com endividamento. Mas até a segunda metade de 1979, enquanto o comando da economia coube a Mário Henrique Simonsen, não foram cometidos grandes erros na condução da política macroeconômica. Principalmente, nada foi feito em matéria de ortodoxia econômica monetarista do tipo adotado, com conseqüências tão desastrosas, pelo Chile e, principalmente, pela Argentina no final dos anos 1970 e início dos anos 1980.<sup>11</sup> Embora as autoridades monetárias adotassem um discurso teórico basicamente neoclássico e monetarista, na prática adotaram uma política de meio termo, em que os instrumentos monetários e fiscais de política macroeconômica, de caráter basicamente keynesiano, eram combinados com instrumentos de controle administrativo, como o controle de preços via CIP (Comissão Interministerial de Preços), o controle de taxa de câmbio via política de minidesvalorização (iniciada com excelentes resultados ainda em 1967), o controle de juros e aluguéis via correção monetária e o controle dos salários. O discurso era monetarista, mas a prática era um misto de monetarismo, keynesianismo e “administrativismo de preços”.

Essa prática eclética era fruto das pressões e contrapressões da sociedade, principalmente de uma burguesia industrial que começara a tornar-se poderosa nos anos 1930 e que, após os anos 1950, tornara-se definitivamente a classe dominante no Brasil. Nessa qualidade, essa classe sentia-se em condições de exigir uma política econômica condizente com seus interesses. Ora, esta política obviamente não poderia pautar-se pela pura ortodoxia neoclássica.

---

<sup>11</sup> Vergara, 1982; Centro de Investigaciones Económicas y Políticas Patria Grande, 1981; Canitrot, 1981. A política econômica do regime militar só passaria a promover o efetivo desenvolvimento do Chile a partir da crise de 1982, quando uma nova equipe econômica assume o comando da economia e, embora continuando uma política liberal, abandona o dogmatismo monetarista.

De um modo geral, o que tivemos foi uma política keynesiana de *stop and go*, através da qual a política econômica ia procurando ajustar-se, de um lado, aos dois choques de petróleo (1973 e 1979), via inflação e endividamento crescente e, de outro, às exigências de acumulação (e de consumo) da sociedade. Essa política não era ideal mas, sem dúvida, foi melhor do que um monetarismo ortodoxo, do tipo que desindustrializou o Chile e a Argentina.

Quadro 13  
Salários e produtividade  
(índices — 1970 = 100)

	(1) Salário mínimo real	(2) Salário médio real	(3) Produtividade (PIB por habitante)
1970	100,0	100,0	100,0
1971	95,7	103,2	109,3
1972	93,9	107,4	118,5
1973	86,1	112,7	131,8
1974	79,0	112,7	140,8
1975	82,5	121,5	145,1
1976	82,0	127,2	155,3
1977	85,4	135,8	159,8
1978	88,0	147,2	163,4
1979	90,4	154,0	170,1
1980	93,4	149,4	179,0
1981	95,5	161,3	171,4

Fontes: (1), (2) O índice do salário mínimo inclui o 13º salário a partir de 1962. O índice de salário médio real corresponde à média de 18 sindicatos em São Paulo até 1974 (Fonte: Bacha e Taylor, 1980). A partir de 1975, a fonte é o IBGE, salários da indústria de transformação. Todos os índices foram deflacionados pelo índice de custo de vida do Dieese; (3) Contas Nacionais, FGV, *Conjuntura Econômica*, dez, 1981. Dado referente a 1981 é estimativo.

O ano de 1979 deveria ser de contração, dado o crescimento das pressões inflacionárias causadas pelo segundo choque do petróleo e o choque financeiro caracterizado pela elevação das taxas de juros internacionais. Entretanto, Mário Henrique Simonsen, ao deixar o Ministério do Planejamento em agosto de 1979, não teve tempo de realizar um novo desaquecimento como pretendia. Em lugar de sua política de meio termo, que, se não resolvesse os problemas, também não os agravava, teríamos uma nova e desastrosa política econômica conduzida por Antônio Delfim Netto, que voltava à direção da política econômica brasileira.

No momento em que a economia entra em desaceleração no Brasil, a partir de 1974, define-se não apenas uma crise econômica de desaceleração, que se converte em uma crise financeira de endividamento externo, interno e inflação, mas também e principalmente define-se uma crise distributiva.

Esta crise distributiva tem uma primeira origem a nível internacional. A elevação do preço do petróleo em 1973 e em 1979 traduziu-se em deterioração das relações de troca (Quadro 13) e implicou um imediato enriquecimento real e potencial dos países produtores e um empobrecimento do Brasil. Mas a causa fundamental da crise distributiva é o próprio esgotamento da expansão cíclica e o início da fase de contração ou desaceleração. Verificada a reversão cíclica em 1973-1974, ao mesmo tempo em que se deterioravam as relações de troca do país, ocorreu imediatamente uma redução do que poderíamos chamar de “produção potencial”. A renda real, entretanto, foi mantida graças aos investimentos inflacionários do Estado (II PND) e ao endividamento externo. Naquele momento, a renda efetiva passou a ser maior do que a renda potencial. Uma outra forma de expressar o mesmo fenômeno seria dizer que, naquele momento, a renda efetiva, ou seja, a somatória de salários e lucros, passava a ser maior do que a produção, “resolvendo-se” o desequilíbrio através da inflação compensatória e do endividamento externo.

Ora, esse desequilíbrio implicava necessariamente um conflito distributivo. Dada sua grande dimensão, para resolvê-lo efetivamente seria necessário, de alguma forma, reduzir ou os salários ou os ordenados ou os lucros e juros. A redução concomitante de todos os componentes da renda implicaria na clássica recessão. A redução isolada de salários ou de ordenados ou de juros ou de aluguéis ou de dividendos ou de lucros empresariais dos diversos setores da economia, seria uma solução alternativa, mas implicaria resolver o conflito distributivo a favor ou contra determinadas classes ou setores.

A solução clássica, utilizada em 1964-1965, de reduzir os salários, tornara-se politicamente inviável. A violenta crítica que a oposição vinha fazendo à concentração de renda no início dos anos 1970 e a derrota do governo nas eleições majoritárias para o Senado em novembro de 1974 inviabilizaram uma política de arrocho salarial. Pelo contrário, a partir de então, há uma mudança na política salarial do governo, que eleva o poder aquisitivo do salário mínimo e principalmente do salário médio real, conforme se verifica no Quadro 13. E, a partir de 1979, graças à grande atividade sindical, é promulgada a nova lei salarial que, ao tornar os reajustes semestrais e ao dar um acréscimo de 10% sobre o valor do reajuste para os salários até três salários mínimos,

além de garantir o aumento da produtividade, passa a elevar sistematicamente e, a níveis superiores ao da produtividade, os baixos salários daqueles que se mantivessem empregados.

Em consequência da primeira mudança da política salarial, a partir de novembro de 1974 (quando é concedido um abono de 10% a todos os assalariados e a política de arrocho salarial é abandonada), ao mesmo tempo em que a desaceleração cíclica provoca uma diminuição da taxa de aumento da produtividade global da economia (ou seja, do PIB *per capita*), verifica-se, então, o que chamei de uma “redução relativa do excedente”, ou seja, uma certa desconcentração de renda a favor dos assalariados.<sup>12</sup> A redução da taxa de lucro foi causada não apenas pela desaceleração cíclica, mas também pelo aumento dos salários reais que começa em 1975. Entre 1974 e 1979, enquanto a produtividade crescia 20,8% (aumento do PIB por habitante), os salários médios reais aumentavam 36,6%. Ainda que os dados sobre o salário médio real sejam sempre discutíveis, a diferença é significativa.

Quadro 14  
Distribuição dos rendimentos da  
população economicamente ativa (%)

	1960	1970	1972	1976	1980
20% mais pobres	3,9	3,4	2,2	3,2	2,8
50% mais pobres	17,4	14,9	11,3	13,5	12,6
10% mais ricos	39,6	46,7	52,6	50,4	50,9
5% mais ricos	28,3	34,1	39,8	37,9	37,9
1% mais ricos	11,9	14,7	19,1	17,4	16,9

Fonte: Censos demográficos de 1960, 1970 e 1980, e PNAD de 1972 e 1976, IBGE.

No estudo realizado em 1976, verifiquei que o auge da concentração de renda no Brasil ocorreu em 1974. Nesse ano, não foi realizada uma PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), mas os dados apresentados no Quadro 14, em que 1972 é o ano de mais elevada concentração, sugerem que aquela análise estava correta. A concentração de renda continuou a aprofundar-se em 1973 e 1974. Mas, a partir de 1975, inicia-se um processo moderado de desconcentração de renda no Brasil. É claro que essa ligeira desconcentração de renda foi fruto de forte conflito distributivo, na medida em que os capitalistas e tecnoburocratas resistiram sob todas as formas a uma

<sup>12</sup> Bresser-Pereira, 1978b.

redução relativa de sua participação na renda, e resultou em inflação e endividamento. Com a lei salarial de 1979, o conflito distributivo tendeu a resolver-se especialmente contra a classe média que recebia ordenados superiores a vinte salários mínimos.

### OS GRAVES EQUÍVOCOS DE 1979-1980

No início de 1979, quando se instala o governo Figueiredo e Mário Henrique Simonsen deixa o Ministério da Fazenda (que ocupava desde 1974) e assume o Ministério do Planejamento, o quadro da economia brasileira apresentava graves sinais de crise, então parcialmente diagnosticada pelo próprio governo:

*a)* a inflação acelerava-se perigosamente, tendo alcançado afinal 77,2% nesse ano;

*b)* o endividamento externo começava a tornar-se incontrolável com o novo choque do petróleo e com a elevação das taxas de juros internacionais;

*c)* o orçamento do governo federal, onerado por subsídios compensatórios crescentes e pelo déficit de caixa das empresas estatais, já alcançara, em 1978, 5,3% do PIB, subindo para 8,1% em 1979;<sup>13</sup>

*d)* o cruzeiro estava excessivamente valorizado;

*e)* os preços de algumas empresas estatais (especialmente empresas de serviços públicos) estavam artificialmente rebaixados.

Para enfrentar essa situação, Simonsen pretendia (a) acelerar as minidesvalorizações; (b) reduzir as despesas de Estado e os subsídios; (c) unificar o orçamento fiscal e monetário; (d) provocar uma nova recessão que reduzisse as importações e segurasse a taxa de inflação. Os empresários, insatisfeitos com a tendência decrescente dos seus lucros e sabendo que havia a alternativa Delfim Netto, que, entre 1967 e 1973, comandara o “milagre”, pressionaram o governo, levando Simonsen à renúncia.

Delfim Netto assumiu o Ministério do Planejamento em agosto de 1979 com plenos poderes, imaginando que reeditaria o êxito de 1967. Para isso, elaborou uma estratégia expansionista, partindo da premissa de que o componente de custo ou administrativo da inflação continuava elevado. Expandindo a economia, ao mesmo tempo que controlava os preços administrativamente, as empresas seriam levadas a reduzir suas margens de lucro (lucro sobre

<sup>13</sup> Cálculos de Doellinger, 1982. Em 1980, essa porcentagem caiu para 7,3%.

a venda), reduzindo a pressão inflacionária, sem assim prejudicar sua taxa de lucro (lucro sobre o capital), já que suas vendas estariam aumentando.

A situação de 1979, entretanto, era completamente diversa. Enquanto em 1967 o orçamento do Estado estava equilibrado e a dívida externa do país era reduzida, naquele momento estávamos em situação oposta. Por outro lado, em 1967 estávamos saindo naturalmente de uma crise cíclica, enquanto que em 1979 estávamos nos aprofundando nessa crise. Os trabalhadores, em 1967, estavam neutralizados, facilitando a política de arrocho salarial, enquanto que em 1979 realizavam grandes movimentos sindicais a partir de São Bernardo do Campo. Na verdade, o único ponto em comum das duas etapas era o componente de custos da inflação.

A partir do diagnóstico equivocados, os erros da política econômica se acumularam. Durante o segundo semestre de 1979, foram realizados vários reajustes de preços das empresas estatais (a chamada “inflação corretiva”), que pressionaram fortemente os preços para cima. E é claro que os efeitos inflacionários, ao contrário do que esperava o governo, não se limitaram a 1979, estenderam-se para 1980.

Em dezembro de 1979 foi feita uma maxidesvalorização do cruzeiro de 30%. Esta medida, além de tirar a confiança dos tomadores de empréstimos externos e de causar graves prejuízos para as empresas estatais, teve um forte efeito inflacionário, anulando-se em grande parte. Em seguida, o governo prefixou a correção cambial e a correção monetária em níveis inferiores ao da inflação. Pretendia, com isso, “reduzir as expectativas inflacionárias das empresas” que, assim, diminuiriam a taxa de crescimento de seus preços. Esse tipo de concepção da inflação baseado em expectativas, de caráter tipicamente monetarista, semelhante ao adotado um pouco antes na Argentina, naturalmente não funcionou. Enquanto a inflação subia a quase 120%, as correções monetária e cambial ficavam em menos de 60%.

Com isso, a taxa de juros real, tanto dos empréstimos internos quanto externos, caiu vertiginosamente, enquanto o cruzeiro se valorizava de forma vertiginosa. Esta era uma violência à lei do valor com efeitos distorsivos imediatos. A poupança individual foi desestimulada, a especulação e o próprio câmbio negro se instalaram no mercado financeiro, os estoques foram aumentados, a economia entrou em clima de euforia, o PIB cresceu nada menos que 8%, as importações cresceram desmesuradamente, o déficit da balança comercial elevou-se para 3,4 bilhões de dólares, o endividamento externo bruto alcançou, no final do ano, 53,8 bilhões de dólares. E, naturalmente, o cruzeiro revalorizou-se, anulando a maxidesvalorização de 1979, da qual restaram apenas os efeitos negativos: inflação e perda de credibilidade por parte do governo.

Já no segundo semestre de 1980, entretanto, a irresponsabilidade dessa política econômica populista do governo levou os banqueiros internacionais a interromper a renovação dos débitos brasileiros. Depois de uma série de viagens infrutíferas ao exterior e dada a pressão cada vez maior dos banqueiros internacionais no sentido de uma política econômica mais austera, em novembro de 1980, o ministro Delfim Netto anuncia uma drástica mudança na política econômica. A oferta monetária, que já vinha se contraindo desde agosto, contrai-se ainda mais, os investimentos das empresas estatais sofrem novos cortes, a taxa de juros e os preços das mercadorias são liberados e a prefixação da correção monetária e da correção cambial são abandonadas. A política ortodoxa proposta pelo FMI só não é inteiramente seguida porque nem a lei salarial de 1979 nem os subsídios às exportações e à agricultura foram eliminados. Faltavam condições políticas para o governo tomar medidas dessa natureza.

A violenta contenção monetária e a dramática elevação nas taxas de juros paralisavam os investimentos. Em 1981, a desaceleração se transformou em recessão. Pela primeira vez, desde 1930, a taxa de crescimento do PIB foi negativa. Os níveis de emprego industrial caíram 10,3%. A produção industrial sofreu um decréscimo de 9,9%.

Em contrapartida, a inflação caiu, mas moderadamente, reduzindo-se de 110% em 1980 para 95,1% em 1981. O objetivo fundamental da política recessiva não era reduzir a inflação, mas equilibrar a balança comercial e aplacar o sistema financeiro internacional.<sup>14</sup> Em relação à inflação, só se conseguiram alguns resultados porque os setores competitivos da economia não conseguiram repassar todos os seus aumentos de custos. Mas esses magros resultados, logrados graças a uma distorção dos preços relativos (com prejuízo para os setores competitivos), mostram-se inclusive pouco duradouros. Em 1982, quando a economia começa a se recuperar, a inflação estrutural volta a crescer. As exportações, por outro lado, caem ante a recessão internacional, reduzindo cada vez mais o saldo comercial. E os banqueiros internacionais, apesar da submissão de nossa política econômica, com a quebra do México suspendem a rolagem de nossas dívidas. Começava formalmente a crise da dívida externa.

---

<sup>14</sup> De fato, conforme observou Oliveira Lima, 1982: 151: “o combate à inflação não é uma prioridade do presente (1981) programa econômico governamental, sendo apenas uma cortina de fumaça para justificar um processo de redução da atividade econômica que viabilize uma melhoria, ainda que passageira e precária, das nossas contas externas”.

Em 1974, com o início do governo Geisel, começa um processo primeiramente chamado pelo governo de “distensão” e, depois, de “abertura”. A partir de 1977, diante da lentidão da abertura, estabelece-se o Pacto Popular-Democrático, que presidirá a partir de então a transição democrática no Brasil. Este novo pacto político ganha força com a nova crise econômica que se desencadeia em 1980. No final de 1984 a transição democrática completar-se-á. Desde 1974, e principalmente a partir de 1977, o processo político irá se caracterizar pela dialética entre o processo de “abertura” comandado pelo governo e o processo de redemocratização exigido pela sociedade civil. Esses dois processos não são radicalmente contraditórios, mas têm objetivos diversos. Redemocratização, restabelecimento do Estado do direito, é não apenas o processo real do restabelecimento dos direitos individuais e do processo eleitoral, mas também a própria luta democrática da sociedade. “Abertura”, por sua vez, é o processo através do qual o regime militar controla, cedendo e, ao mesmo tempo, postergando o mais possível o processo de redemocratização, com o objetivo último de perpetuar-se no poder.

#### ESPECIFICIDADE DO NOVO MILITARISMO BRASILEIRO

Depois do regime militar autoritário e modernizante ter sido implantado no Brasil em 1964, em vários outros países latino-americanos estabeleceram-se regimes militares que procuraram copiar o “modelo” brasileiro. Isto levou muitos analistas a colocar no mesmo nível do regime militar brasileiro regimes militares como os da Argentina e do Chile e como os do Peru (do general Alvarado) ou do Panamá (do general Torrijos). De fato, existiam alguns pontos em comum entre esses regimes. A característica comum mais importante reside no fato de serem produto do “novo militarismo”, burocrático e modernizante, latino-americano. Esse novo militarismo opõe-se ao clássico militarismo dos caudilhos, à medida em que é o produto de forças armadas constituídas na forma de organizações burocráticas e, portanto, comprometidas com o projeto de racionalidade desenvolvimentista ou moder-

nizante. O “novo militar” latino-americano, que começa a tornar-se dominante no pós-guerra, nos países mais avançados da região, é um tecnoburocrata estatal fardado, que alia à racionalidade desenvolvimentista o autoritarismo baseado no conceito de segurança nacional. Sob esse aspecto ele distingue-se claramente dos velhos caudilhos latino-americanos orientados, exclusivamente, para a manutenção das oligarquias agrário-mercantis (das quais são parte) no poder.<sup>1</sup>

Apesar dessa semelhança básica, não há dúvida de que, enquanto o regime militar brasileiro alcançou um certo “êxito” (afinal, manteve-se no poder por vinte anos e logrou nesse período alcançar elevadas taxas de crescimento econômico), o regime militar peruano fracassou e foi liquidado, e o argentino levou o país a uma situação gravíssima de desindustrialização e retrocesso econômico. O mesmo vinha acontecendo no Chile até 1982, quando, após crise aguda, uma nova política econômica encaminhou o país em direção ao desenvolvimento.

O fracasso desses regimes, quando comparado com o brasileiro, pode ser explicado de várias maneiras. No caso da Argentina é, sem dúvida, importante salientar que a inexistência de um grande exército industrial de reserva, constituído de subempregados, dificultava o processo de concentração de renda e acumulação de capital. No caso do Peru, o regime militar assumiu o poder quando o país contava com uma base industrial ainda débil.

Mas a diferença fundamental residia nas alianças de classe estabelecidas em cada país. Enquanto no Peru a tecnoburocracia militar tentou um projeto autônomo e buscou infrutiferamente apoiar-se nas massas populares, e na Argentina e no Chile aliam-se a suas velhas burguesias agrário-mercantis ligeiramente modernizadas pelo lado do capital financeiro, no Brasil a tecnoburocracia militar foi buscar apoio diretamente no moderno capital industrial e bancário.

A aliança da tecnoburocracia militar com o capital industrial foi o fator fundamental a dar especificidade (e força política) ao regime militar brasileiro, diferenciando-o dos demais regimes militares latino-americanos. Esta aliança não se mostra bem definida até aproximadamente 1967. Os militares, sob a influência da UDN, procuram inicialmente, de um lado, aliar-se à tecnoburocracia civil estatal, e, de outro, encontrar apoio nas classes médias pequeno-burguesas (tradicionais) e na burguesia agrário-mercantil, mas logo

---

<sup>1</sup> Examinei o caráter tecnoburocrático do novo militarismo latino-americano em 1972 em “A emergência da tecnoburocracia”, publicado originalmente em Bresser-Pereira, 1972a e reproduzido em Bresser-Pereira, 1981d e em Bresser-Pereira, 1977.

percebem que a força estava com o capital industrial e com o capital bancário, e a ambos aliam-se de forma decisiva.

A tecnoburocracia militar não tinha condições de apoiar-se apenas em si mesma ou mesmo nas novas classes médias profissionais ou assalariadas.<sup>2</sup> Para manter-se no poder, não lhe resta outra alternativa senão aliar-se às classes dominantes burguesas. Quando ela deixa de fazê-lo, como foi o caso do Peru, fracassa em prazo relativamente curto. Mas é importante saber com que fração da burguesia e tecnoburocracia deve aliar-se. Quando ela junta-se à burguesia agrário-mercantil, ou seja, a uma fração de classe retrógrada, como aconteceu na Argentina, pode manter-se por mais tempo no poder, mas não logra promover um verdadeiro processo de acumulação de capital e desenvolvimento.

### FORÇA E FRAQUEZA DO “TRIPÉ”

A aliança da tecnoburocracia militar com o capitalismo industrial e bancário nacional e multinacional, ao mesmo tempo em que define a natureza do regime militar brasileiro, é a principal causa de seu relativo êxito econômico e político. O Brasil, em 1964, já dispunha de uma burguesia industrial poderosa, responsável pela implantação de um parque industrial integrado. Por outro lado, as empresas multinacionais industriais já estavam solidamente instaladas no Brasil desde os anos 1950, e o capital bancário, que serviu de ponte entre o capital mercantil e o industrial, modernizava-se e integrava-se no processo de acumulação.<sup>3</sup>

Essa classe dominante burguesa e multinacional, entretanto, não tinha condições de comandar o processo de acumulação no país através dos mecanismos clássicos do mercado e da democracia liberal. A classe média profis-

---

<sup>2</sup> A expressão classe média “assalariada” como sinônimo de classe média tecnoburocrática constitui uma imprecisão, já que seus membros recebem ordenados ao invés de salários. A inexistência de um adjetivo relativo a ordenados e a inconveniência de sempre usar a expressão tecnoburocracia (que tem uma conotação depreciativa desnecessária) levaram-me usar a expressão classes médias assalariadas. Convém lembrar que além da classe média assalariada ou tecnoburocrática, empregada em organizações públicas ou privadas, temos a classe média burguesa e pequeno-burguesa. Neste livro, no capítulo 3, está reproduzido meu primeiro estudo da tecnoburocracia. Denominei-a então “nova classe média”, como o faz Mills (1953).

<sup>3</sup> Não chamamos o capital bancário de capital financeiro, como é comum fazer, porque entendemos por capital financeiro a fusão do capital bancário com o industrial, sob a liderança do primeiro. Ora, isto jamais ocorreu no Brasil.

sional estatal, civil e militar, surge assim, em 1964, como a força racionalizadora e ordenadora para, perfeitamente aliada àquela burguesia, consolidar o capitalismo estatal no Brasil.<sup>4</sup>

Forma-se, assim, entre 1964 e 1968, o Pacto Burocrático-Autoritário — o pacto do “tripé” — baseado na aliança da tecnoburocracia estatal com a burguesia local e as empresas multinacionais. A força desse pacto residia na circunstância de, sendo tanto o capital local quanto o multinacional já predominantemente industriais, a tecnoburocracia militar no poder ter sabido reconhecer esse fato. Seu caráter excludente traduz-se na exclusão radical, de caráter econômico e político, dos trabalhadores e de amplos setores da classe média assalariada e da pequena burguesia.<sup>5</sup>

Por outro lado, como ficaria patente a partir de 1974, a fraqueza desse pacto consubstanciava-se em dois fatores: de um lado, no seu caráter excludente, já referido, que lhe subtraía representatividade popular; de outro, no fato de que o comando econômico e político cabia à burocracia estatal (civil e militar) e não à burguesia.

Verificava-se, assim, uma falta de correspondência fundamental entre a formação social, predominantemente capitalista, e o caráter do regime político, predominantemente militar e, portanto, burocrático. Não obstante a tecnoburocracia militar tenha sabido aliar-se ao capital industrial e bancário dominantes e transformá-los nos grandes beneficiários do sistema, manteve-se politicamente como grupo dirigente inclusive em matéria de política econômica. Essa tutela política dos militares sobre a burguesia constituía-se, assim, em uma contradição essencial que, aliada à sua falta de bases populares mais sólidas, devido a seu caráter excludente, irá desencadear, a partir de 1974, um processo de crise institucional e de parcial redemocratização do país.

---

<sup>4</sup> Entendemos por “capitalismo estatal” ou por “capitalismo de Estado” ou por “capitalismo tecnoburocrático” uma formação social predominantemente capitalista mas crescentemente tecnoburocrática que vem se generalizando em todos os países capitalistas industrializados.

<sup>5</sup> Já analisávamos criticamente essa aliança do tripé no começo dos anos 1970, juntamente com outros críticos do regime militar. É significativo, entretanto, que seus defensores, como Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen, não hesitavam em também falar explicitamente do tripé, reconhecendo a sua importância para a sustentação do regime.

A partir de 1974 inicia-se o processo de transição para a democracia no Brasil, com a política de “distensão” do presidente Geisel. Com o “pacote de Abril” de 1977, interrompe-se a distensão mas, em seguida, o regime volta a tomar iniciativa com a política de “abertura”, enquanto a sociedade passa a trabalhar autonomamente pela redemocratização, que enfim é concluída no final de 1984. A transição democrática brasileira foi um processo político *sui generis*. Os cientistas políticos que estudam a América Latina têm procurado estabelecer relações e analogias entre a transição democrática ocorrida em países como Portugal, Espanha, Grécia, Peru e Brasil. Como no início dos anos 1970 estudava-se a natureza dos regimes autoritários, tornou-se comum entre os cientistas políticos liberais estudar a natureza da transição para a democracia, procurando-se estabelecer as similitudes. Acontece, entretanto, que a transição brasileira pouco tem a ver com a daqueles países.

Muitas são as razões para a especificidade do caso brasileiro, a começar pelo fato de que naqueles países a transição foi rápida, enquanto no Brasil foi demorada e contraditória. No caso de Portugal e da Grécia, a transição implicou em ruptura da ordem constitucional, no caso da Espanha e do Peru, o processo ocorreu planejadamente. Mas, nos quatro casos, a transição foi relativamente rápida e completa, enquanto no Brasil durou mais de oito anos.

A “abertura” brasileira, ao mesmo tempo em que era um real processo de transição para a democracia, é uma estratégia de sobrevivência do regime militar autoritário. É um processo contraditório, uma dialética entre as demandas de redemocratização da sociedade civil e a estratégia procrastinatória da “abertura”.

Nesse processo, que decorre através de fases de “abertura” e momentos de fechamento, o regime militar procurava sempre atribuir ao processo de redemocratização a característica de uma dádiva. Por outro lado, jogando com o conservadorismo da burguesia, lembrava sempre que a abertura tem necessariamente que ser “lenta e gradual”. Caso contrário, há a ameaça do retrocesso, já que seria preciso distinguir entre os próprios militares os “democratas”, geralmente chamados de “castellistas” (em função do primeiro presidente militar, o marechal Castelo Branco), e os “duros”. O curioso, entretanto, é que nesse jogo entre “castellistas” e “duros” nem sempre era possível perceber com clareza quem jogava em que time, porque a unidade burocrática do Exército, embora pudesse sofrer uma ou outra fissura, permanecia intocada desde 1964.

Essa contradição entre “castellistas” e “duros” era mais uma ficção criada pelo próprio regime e sustentada por analistas apressados, do que uma realidade. Os “duros” eram sistematicamente usados pelos “democratas” para ameaçar a sociedade civil e manter o regime autoritário. A “abertura” devia ser “lenta e gradual” porque a ameaça do retrocesso partia dos próprios militares “*soft*” que a propunham.

Começava assim, com o governo Geisel, depois do período de institucionalização do regime autoritário, entre 1964 e 1968, e do período de rigorosa ditadura militar, entre dezembro de 1968 (quando é promulgado o Ato Institucional nº 5) e o início de 1974 (quando sai da Presidência o general Garrastazu Médici), a transição democrática.<sup>6</sup> Uma transição tímida, na medida que patrocinada pelo próprio regime autoritário. Temos então uma primeira fase, ainda em 1974, em que o presidente Geisel fala e faz promessas de “distensão”. Com a derrota do partido do governo nas eleições majoritárias de novembro de 1974 (o partido da oposição obtém 14,5 milhões de votos para seus senadores contra 10,1 milhões para os candidatos do partido do governo), entretanto, ocorre uma primeira crise e um primeiro fechamento assinalados pela nova onda de cassações de mandatos políticos de abril de 1975.

O ano de 1975 será um ano de crise, marcado pela morte sob tortura do jornalista Vladimir Herzog e pelo culto ecumênico celebrado pelo cardeal de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, primeira manifestação de massa contra o regime. Através de sua atuação na defesa dos direitos humanos, o cardeal firma-se como o principal líder político democrático do país, ao lado de Ulysses Guimarães e Franco Montoro. Em janeiro de 1976, com a demissão do general Ednardo D’Ávila de Mello do comando do II Exército em São Paulo (sede dos militares torturadores), a partir de uma firme tomada de posição do governador Paulo Egydio Martins, o tímido processo de “abertura” é retomado. Mas as novas cassações e a aprovação da “Lei Falcão”, destinada a limitar a participação na televisão dos candidatos da oposição às eleições municipais de novembro de 1976, mostram que as intenções democratizantes do general Geisel eram limitadas.

Em novembro de 1976, nas eleições municipais, apesar da “Lei Falcão”, o partido da oposição realiza um novo grande avanço. A resposta autoritária não tarda em surgir. Em abril de 1977 temos um conjunto de medidas autoritárias que ficou chamado de “pacote de abril”. O governo fecha o Congresso durante quatorze dias e promulga uma série de emendas à Carta

---

<sup>6</sup> Para uma história do processo de redemocratização, ver Kucinski, 1982.

Constitucional outorgada em 1969, destinadas a garantir para a ARENA a maioria no Congresso nas eleições gerais de 1978. A principal medida autoritária é a criação dos senadores “biônicos” eleitos de forma indireta, garantindo automaticamente para a ARENA, em novembro de 1978, o preenchimento de quase um terço das vagas para o Senado.

A partir do “pacote de abril”, os protestos da sociedade civil multiplicam-se, a burguesia, que desde 1975 falava contra a estatização, passa a falar diretamente a favor da democracia, a Ordem dos Advogados, os jornalistas, os intelectuais, os estudantes e a Igreja multiplicam manifestos a favor do restabelecimento do estado de direito. Nas eleições de 1978, o MDB volta a ser vitorioso no Senado e quase logra a maioria na Câmara dos Deputados, não restando outra alternativa ao governo senão aceitar a redemocratização e acelerar a “abertura”.

O levantamento da censura à imprensa, entre 1977 e 1978, é o primeiro sinal concreto da redemocratização. E afinal, em junho de 1978, o presidente Geisel anuncia o “cronograma da abertura” como uma forma de influenciar as eleições e os membros do Colégio Eleitoral que escolheriam o novo presidente da República. De acordo com esse cronograma, seu governo terminaria (como de fato terminou) com a passagem do mandato para o sucessor por ele escolhido, o general João Batista Figueiredo, e com a extinção do Ato Institucional nº 5, que dava poderes ditatoriais ao presidente da República de cassar mandatos, censurar a imprensa e fechar o Congresso.

#### A BURGUESIA ROMPE O PACTO POLÍTICO AUTORITÁRIO

Com a extinção do Ato Institucional nº 5, em 31 de dezembro de 1978, o país dava um grande passo no sentido da redemocratização. Esse passo fora uma clara conquista da sociedade civil e, dentro desta, particularmente da classe dominante, a burguesia, que desde o pacote de abril de 1977 abandonara finalmente a postura autoritária e optara pela redemocratização do país.

Enquanto os demais setores da sociedade, os intelectuais de esquerda, os trabalhadores, os estudantes, a Igreja, a classe média assalariada, a pequena burguesia de profissionais liberais vinham há muito exigindo a redemocratização, a posição da burguesia a favor do restabelecimento do estado de direito era um fato novo e decisivo, que iria transformar-se na causa fundamental da redemocratização.

Uma indicação clara de que a redemocratização foi uma conquista da sociedade civil e a “abertura” uma estratégia autoritária e não uma estraté-

gia democratizante dos militares, como estes e seus intelectuais orgânicos pretendiam, está no fato de que o “cronograma da abertura” de junho de 1978, em última análise, propunha à sociedade civil uma “troca”. Pressionado pela sociedade civil, o governo concorda com a extinção do Ato Institucional nº 5, mas exige em troca a garantia da eleição, pelo Colégio Eleitoral, de João Batista Figueiredo, ou seja, a manutenção do mesmo sistema de poder por pelo menos mais seis anos. Por outro lado, um sinal, entre muitos, de que foi a adesão da burguesia à idéia da redemocratização o fato novo que tornou a “abertura” inevitável para o governo, está no comportamento dos principais líderes empresariais, que em 26 de junho de 1978 publicam o “manifesto das oito”, intitulado “Primeiro Documento dos Empresários”.<sup>7</sup> Foi essa mudança de posição da burguesia que abriu espaço para os estudantes, os advogados, os trabalhadores e a Igreja manifestarem-se mais fortemente a favor de uma redemocratização pela qual vinham lutando há muito tempo.

Conforme assinalai em um livro publicado em 1978, o que se verificou especialmente em 1977 foi uma ruptura da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar.<sup>8</sup> Nesses artigos procurei prever e analisar sistematicamente o processo de redemocratização a partir dessa idéia básica. À medida que estivesse, de fato, havendo um rompimento, ainda que parcial, do pacto político autoritário de 1964, era possível prever a inevitabilidade da redemocratização do país e analisar suas causas. A idéia central então desenvolvida era a de que a redemocratização tornara-se inevitável, mas que este fato não se devia a uma mera estratégia do regime militar para recuperar legitimidade, nem era a tendência liberalizante natural de um regime capitalista como o brasileiro, nem era simplesmente fruto das lutas populares a favor da democracia.<sup>9</sup> Embora cada uma dessas explicações tivesse alguma base na realidade, a explicação mais geral e direta estava no fato histórico novo representado pelo rompimento da aliança da burguesia (principalmen-

---

<sup>7</sup> Uma análise desse documento encontra-se em Motta, 1979. O último capítulo desse livro é uma competente análise da “abertura” e do papel dos empresários nesse processo.

<sup>8</sup> Bresser-Pereira, 1978a.

<sup>9</sup> A “abertura” como uma estratégia do regime para recuperar legitimidade foi defendida, por exemplo, por Campos, 1979. A “abertura” como uma tendência “natural” do capitalismo é a interpretação preferida pela burguesia liberal. Já a hipótese das lutas populares é defendida (embora jamais sistematizada) por analistas envolvidos diretamente nessas lutas. Embora esta última interpretação seja claramente insuficiente, é preciso salientar, conforme demonstrou cabalmente Therborn, que o surgimento das atuais democracias dependem decisivamente das lutas dos trabalhadores (Therborn, 1977).

te industrial) com a tecnoburocracia estatal e na definição de um projeto de hegemonia política por parte dessa classe. Forma-se então, ao nível da sociedade civil, o Pacto Popular-Democrático, que levará à redemocratização do país. Nesse processo, o rompimento do Pacto Burocrático-Autoritário de 1964 era o fato novo essencial, à medida que da solidez dessa aliança da tecnoburocracia militar com a burguesia (principalmente industrial) dependia a solidez do regime autoritário. As lutas populares realizadas por trabalhadores, estudantes, intelectuais e comunidades eclesiais de base em favor da democracia foram sem dúvida importantes, mas o fato histórico novo e decisivo foi a adesão de amplos setores da burguesia à idéia de redemocratização.<sup>10</sup>

A transição democrática não foi, portanto, o resultado de uma mera estratégia de sobrevivência do regime militar, como a maioria dos cientistas políticos pretendeu, nem a consequência das lutas populares a favor da democracia, como outros afirmaram. A teoria da transição democrática que resumi aqui, formulada enquanto o processo de redemocratização ocorria, tem pontos em comum com essas duas interpretações, mas dá ênfase à ruptura da aliança dos empresários com a burocracia militar, ao surgimento de um projeto de hegemonia política da burguesia e ao estabelecimento de um novo pacto político que chamei de popular-democrático, que vigoraria no país a partir 1977. Esses fatos produziram uma progressiva perda de legitimidade do regime militar e explicam a redemocratização. Sua dinâmica, entre 1977 e 1985, quando se completou, caracterizou-se por uma permanente dialética entre as demandas da sociedade civil de aprofundar a redemocratização e a estratégia do governo militar de controlar e postergar a “abertura”.<sup>11</sup>

## BURGUESIA E AUTORITARISMO

A hipótese de que a causa fundamental da redemocratização está no rompimento do Pacto Burocrático-Autoritário por parte da burguesia — particularmente da burguesia industrial e da pequena burguesia de profissionais liberais — parte de um pressuposto básico: ainda que essa classe possua uma longa história de compromissos com o autoritarismo, é errôneo acreditar que

---

<sup>10</sup> É preciso, aliás, salientar que os países capitalistas centrais jamais teriam alcançado os níveis de democracia que alcançaram se fossem depender apenas da vontade da burguesia. Nesses países as lutas populares foram essenciais para a democracia.

<sup>11</sup> Desenvolvi essa teoria em dois livros, *O colapso de uma aliança de classe*, 1978, e *Pactos políticos*, 1985.

ela seja necessária ou intrinsecamente autoritária. Já não faz sentido para uma sociedade capitalista e industrializada como a brasileira a hipótese segundo a qual as únicas alternativas existentes são socialismo ou fascismo. Essa hipótese foi defendida na América Latina pelos autores de “interpretação da super-exploração imperialista”, a partir da idéia de que, dada a exploração a que os países latino-americanos estão sujeitos pelos países centrais, não restaria outra alternativa às burguesias locais senão super-explorar autoritariamente, de forma fascista, os trabalhadores.

Essa interpretação exagera a exploração imperialista existente sobre países que já alcançaram um nível de industrialização como o brasileiro, ignorando que a capacidade do imperialismo de extrair excedente dos países periféricos tende a diminuir à medida que esses países se industrializem e definam objetivos nacionais próprios. Em outras palavras, essa interpretação não distingue o velho imperialismo primário-exportador da nova dependência via empresas multinacionais industriais, nem percebe que, em uma sociedade industrializada como a brasileira, a luta de classes já tem precedência sobre a luta anti-imperialista.<sup>12</sup>

Quem é intrinsecamente autoritária é a fração mercantil da burguesia brasileira, que sempre dependeu dos mecanismos da acumulação primitiva para apropriar-se do excedente econômico. Essa burguesia mercantil associada a uma velha burocracia patrimonial ainda domina muitos estados do Nordeste e do Norte brasileiro; é e sempre foi autoritária, porque precisa de um Estado forte para acumular.

Já a burguesia industrial, embora longe de não depender do Estado, não é necessariamente autoritária por um motivo estrutural: seu mecanismo básico de apropriação do excedente é a mais-valia. O lucro do empresário realiza-se, assim, no mercado, através da clássica troca de equivalentes, em que os trabalhadores vendem sua força de trabalho e os capitalistas vendem suas mercadorias pelos seus respectivos valores. Foi o domínio do mecanismo da mais-valia como processo de apropriação do excedente que permitiu que as sociedades capitalistas centrais se democratizassem durante o século XIX. E esse mesmo processo permitiu que um país em avançado estágio de industrialização, como o Brasil, também tivesse uma burguesia industrial não necessariamente comprometida com o autoritarismo.

Em segundo lugar, a burguesia industrial, quando pressionada pelas classes populares, tende também a adotar ou a aceitar uma postura demo-

---

<sup>12</sup> Examinei mais extensamente esse problema em Bresser-Pereira, 1982.

crática, porque é uma classe dominante grande, numerosa, que necessita de mecanismos institucionalizados de alternância no poder dos diversos grupos e frações em que naturalmente tende a dividir-se.

A burguesia industrial é, por natureza, uma classe heterogênea e desunida, que só se une e se torna autoritária quando gravemente ameaçada. Por outro lado, a democracia é um mecanismo institucional que, dada a hegemonia ideológica da burguesia, permite que o poder transite entre as diversas frações da burguesia sem colocar em risco, mesmo quando sobe ao poder um partido de esquerda, a própria hegemonia ideológica e o caráter dominante da classe burguesa.

#### A PERDA DE LEGITIMIDADE DO REGIME MILITAR

Aceitos esses pressupostos, agora é preciso entender por que a burguesia começa, em 1975, a romper sua aliança autoritária com a classe média profissional, através da campanha contra a estatização, e completa esse rompimento (parcial) em 1977, propiciando afinal a extinção do Ato Institucional nº 5.

A causa fundamental da mudança de posição política da burguesia é a crescente perda de legitimidade do regime militar perante a sociedade civil, já a partir do início dos anos 1970. O regime militar brasileiro nunca foi representativo e, naturalmente, jamais foi democrático, mas gozou de legitimidade até aproximadamente 1974, quando contava com o apoio da classe com maior peso na sociedade civil: a burguesia.<sup>13</sup> Esta legitimidade estava baseada em dois fatores: o medo da burguesia de uma revolução de esquerda no Brasil e o êxito econômico do regime. A ameaça de “subversão comunista” foi o fator fundamental para justificar o golpe de Estado de 1964, na medida em que a burguesia de fato se atemorizara com a ameaça. No começo dos anos 1970, porém, os últimos focos de guerrilha foram eliminados. A esquerda tornou-se extremamente cautelosa e assumiu a bandeira da defesa da democracia, com um vigor maior do que no período popular-nacional. A burguesia perdeu o medo da subversão, retirando legitimidade do sistema autoritário.

---

<sup>13</sup> “Legitimidade” é aqui entendida como o apoio da sociedade civil, diferentemente de “representatividade” que é o apoio do povo. “Sociedade civil”, por sua vez, é aqui definida como sendo a população organizada e ponderada pelos respectivos poderes políticos das classes, frações de classes, grupos e instituições que a compõem, diferentemente de “povo”, que é o conjunto de cidadãos, iguais perante a lei.

O êxito econômico do “milagre” foi a justificativa subsequente do autoritarismo brasileiro. Entretanto, a desaceleração econômica, a partir de 1974, revelou que a onisciência e onipotência técnica dos dirigentes econômicos era falsa. E, finalmente, em 1976, quando o grandioso II PND é abandonado, ficou patente não apenas a incapacidade da tecnoburocracia estatal de contrabalançar os movimentos do ciclo econômico, mas também a sua capacidade de cometer grandes erros de cálculo e política econômica. A legitimidade desenvolvimentista da tecnoburocracia estatal ficou, assim, gravemente abalada.

Desaparecidas as bases de legitimação do regime autoritário, começam a ficar aparentes suas falhas principais: o próprio autoritarismo e a concentração de renda. Esta última foi comprovada pelos dados do senso e amplamente analisada pelos economistas críticos do governo. A denúncia da ditadura e da concentração de renda são então as duas bandeiras da oposição nas eleições de 1974, e o resultado é a grande derrota do partido governista, a ARENA, tomado inteiramente de surpresa, porque até alguns meses antes das eleições seus dirigentes, baseados nas eleições de 1970, acreditavam que seu destino era se transformar no PRI brasileiro.

A derrota nas eleições majoritárias para o Senado, em novembro de 1974, foi um golpe moral na legitimidade do regime, à medida que tornava patente sua falta de representatividade.<sup>14</sup>

E não é por acaso que a campanha da burguesia contra a estatização teve início em dezembro de 1974, quando o economista liberal Eugênio Gudín, pai da ortodoxia neoclássica no Brasil, faz a denúncia do processo de crescimento das empresas estatais. A denúncia era exagerada e não reconhecia o fato de que o crescimento das empresas estatais fora rigorosamente orientado para estimular (e não para competir com) a acumulação privada. De qualquer forma, a denúncia repercute. Transforma-se em campanha política — primeira manifestação de oposição ao regime por parte da burguesia desde 1964. A burguesia, diante da perda de legitimidade do regime militar, estava pronta para ouvir acusações contra ele. E uma crítica de corte liberal clássico, como a denúncia da estatização, era especialmente bem-vinda. Combatendo a estatização, a burguesia manifestava sua insatisfação com a tutela tecnoburocrática.

---

<sup>14</sup> Conforme, entretanto, observa corretamente Lamounier, é errôneo considerar as eleições de 1974 como “um grande acidente”, a partir do qual começa a “abertura”. Na verdade, o governo já vinha percebendo anteriormente a erosão de sua legitimidade e “a eleição realizou-se dentro de um processo de abertura que já se havia iniciado” (Lamounier e Faria, 1981: 39). Kriskhe observa, aliás, que “o regime trata de antecipar-se às oposições políticas e aos efeitos das contradições sociais, sempre que possível” (Kriskhe (org), 1982).

Essa tutela era agora cada vez mais difícil de ser aceita em face da redução do crescimento de excedente disponível para ser dividido na forma de lucros dos capitalistas e ordenados dos tecnoburocratas. Esta redução da taxa de crescimento do excedente originava-se, de um lado, da redução da taxa de crescimento do PIB por habitante, e, de outro, no fato de que a taxa de salários dos trabalhadores deixa de ser reduzida e chega mesmo a crescer devido à mudança de política salarial após as eleições de novembro de 1974.<sup>15</sup> Isto significa que a partir daquele momento a taxa de lucro tenderia a declinar.

Em uma economia capitalista, a redução da taxa de lucro na desaceleração cíclica é um fenômeno normal. No caso da economia brasileira, entretanto, o fato de tratar-se de uma economia fortemente estatizada, em que a influência do Estado na repartição do excedente é grande, dava ao fenômeno uma imediata conotação política. Enquanto o PIB crescia a taxas superiores a 10%, as eventuais e necessárias arbitrariedades da tutela estatal na repartição do excedente eram aceitáveis. Se algumas empresas recebiam maiores encomendas, se um setor industrial recebia mais subsídios, se determinados empresários recebiam maiores favores, tudo isto era admissível à medida que todos estavam realizando grandes lucros. Quando, porém, o excedente reduzia-se relativamente, a arbitrariedade da tutela tecnoburocrática tornava-se inaceitável. Já a campanha contra a estatização, em 1975, tinha, entre outros, um claro sentido de protesto e de cautela contra os favorecimentos que certamente viriam com os grandes projetos do II PND. Em contrapartida, quando este é abandonado, no segundo semestre de 1976, são os empresários da indústria de bens de capital e insumos básicos, que mais haviam se beneficiado do II PND e agora deixavam de sê-lo, aqueles que formam o núcleo de oposição empresarial ao regime autoritário.

#### PROJETO DE HEGEMONIA POLÍTICA DA BURGUESIA

Não foram, entretanto, apenas causas negativas relacionadas com a perda de legitimidade do governo que levaram amplos setores da burguesia a romper sua aliança com a tecnoburocracia estatal em 1977 e a apoiar a luta pela redemocratização. Em adição, é preciso considerar que a burguesia formu-

---

<sup>15</sup> Excedente é aqui entendido como a produção que excede o consumo necessário, o qual, por sua vez, corresponde, em uma economia como a brasileira, ao total de salários. O PIB menos o total de salários é, portanto, igual ao excedente, que, por sua vez, corresponde à soma de lucros, juros, aluguéis dos capitalistas e (altos) ordenados dos tecnoburocratas.

lou então um projeto de hegemonia política burguesa — projeto esse que só poderia ser realizado nos quadros de um regime democrático. A burguesia, particularmente a burguesia industrial, queria agora sacudir a tutela militar e assumir o comando da nação. As manifestações dos empresários nesse sentido foram então reiteradas. Não bastava à burguesia ser a classe economicamente dominante, queria também ser politicamente dirigente.

Esse projeto, embora algo ingênuo da parte dos empresários por pretender estabelecer uma relação linear entre dominação econômica e dominação política, tinha no entanto base na realidade. A acumulação de capital realizava-se no Brasil em ritmo acelerado desde os anos 1930. Em consequência, uma imensa burguesia empresarial, constituída de pequenos, médios e grandes industriais, agricultores, comerciantes, prestadores de serviços de toda natureza formou-se no país, substituindo cada vez mais a velha burguesia latifundiária e mercantil. Ao lado dessa burguesia empresarial surgiu também, embora em dimensões menores, uma burguesia rentista, vivendo de juros, aluguéis e dividendos. E toda essa burguesia passava agora a ser portadora da ideologia capitalista clássica: liberalismo econômico e político, individualismo, defesa da “iniciativa privada” como único regime compatível com a democracia, valorização da atividade empresarial e do lucro.

Além de assumir mais diretamente os valores políticos inerentes a sua própria classe, a burguesia brasileira conseguiu finalmente hegemonia ideológica sobre a sociedade, ou seja, logrou que aquelas idéias impusessem-se às demais classes, inclusive à classe média profissional, que possui sua própria ideologia apoiada na racionalidade técnica, no planejamento e no desenvolvimento econômico. Mas, apesar da importância dessas idéias nas sociedades modernas e da crescente penetração no Brasil de valores socialistas dos mais variados matizes (cristão, marxista, social-democrata...), não há dúvida alguma sobre o amplo domínio dos valores burgueses. Um sintoma desse fato está na transformação dos empresários mais conhecidos nos novos “heróis” da sociedade brasileira, disputando com os governantes, os políticos de oposição e os artistas o foco das atenções da imprensa.

Esta hegemonia ideológica da burguesia, mantida pelo controle dos jornais, do rádio e da televisão e do sistema escolar em todos os níveis, não apenas deu segurança à burguesia de que o jogo democrático de alternância no poder pode ser jogado sem maiores riscos para ela, mas também lhe permitiu um projeto de hegemonia não apenas ideológica, mas também política.

A rigor, a aceleração do processo de redemocratização a partir de 1977, culminando com a extinção do Ato Institucional nº 5, foi fruto do que chamei de “pacto social democrático de 1977”, e que prefiro hoje chamar de Pacto Popular-Democrático.<sup>16</sup> O pacto era popular porque, como o pacto de Getúlio Vargas, implicava a participação dos trabalhadores ou dos pobres. Através desse pacto tácito, informal, a sociedade civil estabeleceu, acima da luta de classes, aquela unidade básica que tornou possível a redemocratização parcial do país. Não se tratou de um pacto político, já que não envolveu partidos nem implicou uma estratégia de tomada do poder, mas de um fenômeno mais amplo e mais geral que estou chamando de pacto social. Todas as sociedades democráticas, independentemente da luta de classes que nelas se desenrola, estão baseadas em um pacto social do tipo do que foi tacitamente estabelecido no Brasil em 1977.

Esse pacto estava baseado em três princípios básicos: (a) redemocratização, que interessava a todas as classes; (b) manutenção do capitalismo, que interessava à burguesia e (c) distribuição moderada de renda, que interessava aos trabalhadores e às esquerdas.

Nesse pacto, a redemocratização não apenas interessava a todos ou à grande maioria, mas agora se tornava uma conquista dessa maioria. Interessava, sem dúvida, aos trabalhadores, aos intelectuais e às classes médias assalariadas ou tecnoburocráticas. E passara a coincidir com os interesses da burguesia em quase todos os seus níveis (pequena, média e mesmo grande burguesia) e em quase todas suas frações, com exceção da burguesia mercantil especulativa. Esta, formada pela velha burguesia agrário-mercantil e pela nova grande burguesia diretamente dependente das encomendas e dos subsídios do Estado, continuava autoritária, juntamente com a pequena tecnoburocracia civil e militar no poder e com frações minoritárias de todas as classes. Eram estes os setores sociais que continuavam a apoiar o partido político do governo: então ARENA, depois o PDS.<sup>17</sup>

O princípio de manutenção do capitalismo fez parte do Pacto Popular-Democrático de 1977 de forma praticamente automática. Apenas em um momento na história do Brasil, no período imediatamente anterior a 1964, as esquerdas acreditaram que poderiam chegar ao poder. Eram imaturas e estavam enganadas. Em 1977, porém, diante da manifesta hegemonia ideo-

<sup>16</sup> Bresser-Pereira, 1981b e 1981c.

<sup>17</sup> Que, mais tarde, se transformaria no PPB.

lógica burguesa, estava claro para as esquerdas que o capitalismo seria mantido pelo menos a médio prazo no Brasil. Era, portanto, natural deixar a revolução para depois e colocar como prioridade absoluta a redemocratização.

Quanto ao princípio de moderada redistribuição de renda, ele se impôs inclusive para a burguesia diante da evidência de enorme concentração de renda existente no Brasil. Não apenas a renda concentrava-se fortemente desde 1960, conforme os estudos estatísticos tornaram claro, mas também o grau de concentração de renda, quando comparado com o dos demais países capitalistas, desenvolvidos e subdesenvolvidos, revelava-se um dos maiores do mundo.<sup>18</sup> Diante da denúncia por parte das esquerdas dessa concentração desde o início dos anos 1970, tornara-se aceitável para a grande maioria da burguesia a idéia de que era preciso fazer alguma coisa, especialmente na área da política salarial, no sentido de desconcentrar aos poucos a renda.<sup>19</sup>

#### REFLUXO CONSERVADOR DA BURGUESIA: 1979

Entretanto, uma vez eleito o presidente Figueiredo pelo Colégio Eleitoral e extinto o Ato Institucional nº 5, ainda que algumas etapas da abertura continuassem a se cumprir (a anistia, em 1979, e o estabelecimento em seguida do voto direto para governadores dos estados nas eleições gerais de novembro de 1982), teve início, ainda em 1979, um processo de recomposição da direita no Brasil, que iria enfraquecer o processo de redemocratização. Ocorre então um refluxo da burguesia, que volta a restabelecer, ainda que em termos mais débeis e provisórios, sua aliança com a tecnoburocracia estatal agora personificada no presidente Figueiredo.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Um estudo publicado pelo Banco Mundial, em 1980, comparando a participação das famílias 10% mais ricas na renda nacional de 32 países capitalistas, apresentou o Brasil com o maior índice de concentração (50,6%) e a Suécia com o mais baixo (21,3%). Além de países desenvolvidos, constavam da lista países latino-americanos, asiáticos e africanos.

<sup>19</sup> Vale aqui reproduzir as palavras de um de seus representantes mais insuspeitos, Roberto Campos, 1979: “A preocupação com a distribuição de renda brota de uma nova percepção de fatores políticos, éticos e econômicos. No plano político é preciso reter e recapturar a lealdade das massas...; no plano ético, há a percepção cada vez maior do absurdo contraste entre o consumo ostentatório de certas elites e a abjeção da pobreza absoluta; no plano econômico, a continuidade da expansão exige o fortalecimento do mercado interno de consumo de massa para atingir escalas ótimas de produção”.

<sup>20</sup> Fernando Henrique Cardoso percebeu esse fato e o denominou, muito apropriadamente, uma “fronda conservadora” (Cardoso, 1979).

Há vários motivos para o retrocesso da burguesia. Em primeiro lugar, com a extinção dos poderes excepcionais do presidente, a meta ou a etapa mais importante do processo de redemocratização se completava. Para uma parte da burguesia, formada nos princípios do autoritarismo, já se havia alcançado a democracia necessária ou possível.

Por outro lado, a eleição do novo presidente foi afinal uma vitória do regime militar. A oposição democrática acreditou durante um certo momento que, apoiada na pressão democrática da sociedade civil, conseguiria conquistar os valores de uma parte dos deputados e senadores da ARENA, e assim eleger o seu candidato à Presidência, general Euler Bentes, nas eleições indiretas. O governo, entretanto, contra-atacou: formulou o “cronograma da abertura” e fez ameaças de novo fechamento caso fosse derrotado. Seja por essa estratégia do governo, seja porque o candidato do MDB era também um militar, que não logrou dividir os militares (pelo contrário, uniu-os), nem conseguiu sensibilizar a burguesia, o fato é que esta acomodou-se. E o presidente Figueiredo foi obedientemente eleito pelo Colégio Eleitoral.

Esta eleição significava para a burguesia pelo menos mais seis anos de poder para a mesma tecnoburocracia civil e militar que o ocupava em 1964. Dada a grande dependência, principalmente da grande burguesia (e, portanto, de seus principais líderes empresariais) em relação ao Estado, era necessário ou conveniente uma recomposição com a tecnoburocracia governante. A rápida adesão ao governo da nova diretoria da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o mais importante órgão representativo da burguesia no Brasil), eleita em 1980 com grandes expectativas de independência em relação a esse mesmo governo, é uma clara demonstração desse refluxo conservador e autoritário.

Em terceiro lugar, cabe assinalar que o governo, por sua vez, fazia todos os esforços possíveis para agradar a grande burguesia. A designação de Antônio Delfim Netto para o Ministério do Planejamento, em agosto de 1979, teve esse sentido. A manutenção de grandes encomendas das empresas estatais ao setor de bens de capital e a manutenção de uma extensa gama de subsídios à acumulação de capital, quando o déficit orçamentário global do Estado alcançava níveis sem precedentes e realimentava uma inflação também sem precedentes, são outras demonstrações do empenho do governo em agradar a burguesia. Em 1981, quando uma recessão torna-se inevitável em face aos erros de política econômica, a burguesia industrial é a principal sacrificada, enquanto que a burguesia financeira é amplamente beneficiada. E, mesmo na burguesia industrial, os setores monopolistas, controlados pelo capital multinacional e pela burguesia local, logram aumentar suas margens de lucro du-

rante a recessão e conseguem, afinal, lucros compensadores, conforme mostram suas demonstrações financeiras publicadas durante o primeiro semestre de 1982.

Além disso, o presidente multiplica suas viagens ao exterior. Nessas viagens convidava uma curiosa corte de empresários. A justificativa formal para o convite era a possibilidade de se realizarem contatos comerciais. Da parte do governo era uma forma de relações públicas, e, por parte dos empresários era uma maneira de homenagearem e manifestarem sua submissão formal ao presidente.

Em quarto lugar, o parcial realinhamento da burguesia com o governo explicava-se pela grande dimensão das manifestações sindicais ocorridas em 1978, 1979 e 1980. Especialmente na região do ABC, nestes dois últimos anos, grandes greves ocorrem sob a liderança de Luís Inácio da Silva, o Lula. Estas greves, embora realizadas sem o emprego de nenhuma violência, surpreenderam e assustaram a burguesia. Esta afirmava-se disposta a realizar negociações diretas com os trabalhadores e a aceitar que fizessem greves, mas quando estas desencadearam-se e revelaram grande determinação por parte dos trabalhadores, a burguesia amedrontou-se e afinal apoiou-se nos poderes do governo para reprimir as greves.

Nos quadros desse refluxo conservador da burguesia, o governo sentiu-se suficientemente forte para dissolver autoritariamente o partido da oposição, quando o democrático seria simplesmente permitir que novos partidos fossem criados. Desenrola-se, então, uma estratégica divisão das oposições, que é bem-sucedida, com o surgimento, além do PMDB, que é o sucessor natural do MDB, do PP, do PDT, do PTB e do PT, além do PDS.

O PMDB é o continuador do MDB; reúne a média burguesia, as classes médias assalariadas e os trabalhadores. O PP, que mais tarde se transformará no PFL, é o partido liberal democrático que atrai a alta burguesia, mas acaba fundindo-se com o PMDB, quando, em novembro de 1981, o governo proíbe as coligações de partidos para eleições majoritárias. O PDT é um partido com projeto social-democrata, com força apenas no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. O PT é o fenômeno político novo mais importante, originário da aliança de uma parte dos líderes sindicais com representantes das comunidades eclesíásticas de base. É um pequeno partido, orientado para o socialismo e a democracia, mas já divide com o PMDB o apoio dos intelectuais de esquerda. O PDS é o partido autoritário, sucessor da ARENA, e o PTB uma força auxiliar do governo.

Por outro lado, em 30 de abril de 1981 ocorre o atentado terrorista do Riocentro, realizado por integrantes do Exército contra uma manifestação

de esquerda relativa ao 1º de maio. O Exército, entretanto, une-se corporativamente em torno dos responsáveis pelo atentado, e o presidente sente-se sem força para identificar e punir os culpados. É o sinal de que um processo de fechamento se avizinhava, confirmado logo depois pela demissão do general Golbery do Couto e Silva da direção da Casa Civil da Presidência.

O relativo fechamento, apoiado no refluxo da burguesia de 1979 e no episódio do Riocentro de maio de 1981, irá se confirmar através do “pacote eleitoral de novembro de 1981”, que estabelece a vinculação total de votos a cada partido, proibindo-se as coligações. De acordo com esse monstrengo eleitoral, destinado a dividir formalmente as oposições, o eleitor só podia votar em candidatos de um único partido, desde o vereador e prefeito da cidade, até os deputados, senadores e o governador.

Finalmente, o novo fechamento adquire todos os seus contornos quando, em junho de 1982, o governo, prevendo sua derrota nas eleições nesse ano, apesar de todas as medidas eleitorais tomadas na eleição anterior, decide (a) congelar a Carta Constitucional outorgada em 1969 por uma junta militar, estabelecendo que ela só poderá ser modificada por maioria de dois terços, e (b) estabelecer uma nova forma de composição do Colégio Eleitoral, que elegerá o presidente da República em janeiro de 1985, assegurando maior peso para os pequenos estados (que o PDS espera controlar), e, assim, violentando gravemente o princípio da representatividade.

### CAMPANHA DAS “DIRETAS JÁ”

A derrota eleitoral prevista pelo regime militar confirma-se. Em outubro de 1982 é eleito um grande número de governadores de oposição, inclusive André Franco Montoro em São Paulo, e Tancredo Neves em Minas Gerais. Sob essa nova liderança, o processo de transição democrática tornava-se invencível. Os empresários e, mais amplamente, a burguesia, que havia recuado em 1979 e 1980, voltam à cena política após o episódio do Riocentro. O rompimento de sua aliança com a burocracia militar torna-se definitivo.

A transição democrática, entretanto, vai ganhar ímpeto no início de 1984. A emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira, estabelecendo eleições diretas para a escolha do presidente da República, subitamente se transforma na grande bandeira da oposição democrática. O fato decisivo, que leva o povo para as ruas, é o comício das “Diretas Já” em São Paulo, no dia 25 de janeiro, data da fundação da cidade. O governador Franco Montoro, revelando notável liderança política, decide promover o comício

e, para surpresa da grande maioria dos políticos, mais de 100 mil pessoas comparecem.

Começa, então, um período de grandes manifestações populares em todas as cidades do país, que ficou com o nome de Diretas Já. A liderança do movimento era repartida entre os dois governadores, Franco Montoro e Tancredo Neves, que estabeleceram uma aliança política que reproduzia a clássica aliança São Paulo-Minas Gerais, e o deputado Ulysses Guimarães, presidente do PMDB.

As manifestações de massa comovem os políticos, e diversos congressistas do partido do governo aderem à tese das eleições diretas, mas afinal a maioria governista se reafirma, e a emenda é derrotada. Toda a sociedade, entretanto, estava voltada para a restauração da democracia. O PMDB lidera uma coligação de partidos da oposição, ainda que com minoria no Colégio Eleitoral, e lança Tancredo Neves à Presidência da República. A escolha de Tancredo, um líder de centro que fundara o PP e depois decidira voltar a integrar o PMDB, ao invés de Franco Montoro ou de Ulysses Guimarães, visava ampliar o leque de apoios ao candidato da oposição.

Dada a pressão de todas as classes em favor da democracia, o partido do governo racha, surgindo o PFL. O deputado José Sarney é escolhido pelo novo partido para ser o vice-presidente na chapa de Tancredo Neves. A vitória no Colégio Eleitoral estava assegurada. Tancredo Neves é eleito presidente da República. Completava-se, assim, a transição democrática.

\* \* \*

A crise da economia brasileira, que começou em 1979, e ajudou a terminar o regime militar, faz parte de uma crise econômica mundial, que teve início nos anos 1970. Tudo indica que começa então a fase de desaceleração de um ciclo longo ou de Kondratieff, cuja duração é de aproximadamente cinquenta anos (25 de expansão e 25 de desaceleração). No caso do Brasil, porém, e da América Latina, essa crise se transformou em uma Grande Crise devido, principalmente, ao alto endividamento externo ocorrido nos anos 1970, e à incapacidade de se realizar o necessário ajustamento a partir de 1979.

Uma crise dessa natureza, porém, é também uma crise de transição não apenas econômica mas também política. No Brasil esta crise chegou com atraso, mas com uma virulência muito maior, na medida em que tinha como elemento adicional aos existentes nas ondas longas dos países centrais um grave endividamento externo. O desafio fundamental que a economia brasileira então enfrentava consistia em competir em pé de igualdade com os países centrais na exportação de manufaturados tecnologicamente sofisticados.

A idéia de que há uma contradição entre política de exportações e crescimento de mercado interno era um resquício de nossa experiência primário-exportadora, que não faz o menor sentido na economia brasileira atual. O mercado interno aumenta na medida em que cresce o PIB — e o crescimento deste depende hoje de exportações crescentes.

Uma melhor distribuição de renda e a integração do proletariado urbano e rural na economia moderna só se materializarão se a luta de classes for permanente, ou seja, se os movimentos populares, os sindicatos e os partidos de esquerda continuarem a se desenvolver e a reivindicar. Isto, entretanto, não significava que o Brasil caminhava para o socialismo. Uma revolução de esquerda no Brasil não tinha então qualquer possibilidade. O poder e a hegemonia ideológica da burguesia e da classe média profissional eram indiscutíveis. A própria esquerda democrática não se interessava por revolução, não apenas porque verificava sua inviabilidade, mas também porque sabia que uma revolução de esquerda, no estágio em que se encontrava a sociedade brasileira, não significaria a implantação do socialismo, mas do estatismo. O caminho em direção a um socialismo democrático e autogestionário, entretanto, não estava e não está fechado para o Brasil. É um caminho entre a proposta liberal-democrática anglo-saxã e a proposta estatista e autoritária. É o caminho da social-democracia ou da democracia social-liberal, que provavelmente percorreremos, de forma relativamente solidária com as social-democracias européias, apesar das especificidades do subdesenvolvimento industrializado brasileiro. É um caminho que a afirmação dos direitos sociais a serem garantidos pelo Estado, ou do Estado do bem-estar, que toda uma série de movimentos sociais autogestionários alternativos, movimentos da sociedade civil radicalmente democráticos, prenunciam. Um caminho sem trilhas demarcadas, mas que aos poucos vai deixando de ser utópico.

Como vimos no capítulo anterior, a redemocratização foi o resultado de um grande pacto político que uniu praticamente todos os setores modernos da sociedade civil brasileira. Empresários industriais, classes médias intelectualizadas e trabalhadores organizados foram seus principais atores. Excluídos do pacto foram apenas a burguesia mercantil e os setores da tecnoburocracia civil e militar mais comprometidos com o regime autoritário. Essa exclusão, entretanto, foi relativa, porque o novo regime revelou-se aberto, senão indefeso à adesão dos derrotados. Ora, dado o alto grau de oportunismo prevalente nesses setores da sociedade, que têm na dependência do Estado sua principal característica, a adesão foi maciça. De repente, a democracia se transformou em uma unanimidade nacional.

Por outro lado, na medida em que a burguesia industrial teve um papel decisivo na formação do Pacto Popular-Democrático de 1977, tornou-se inevitável o caráter conciliador da transição democrática. A partir desse fato, Francisco Weffort sugeriu que tivemos no Brasil uma “transição conservadora”.<sup>1</sup> Creio que ele se enganou a respeito, a não ser que a alternativa ao conservadorismo seja a revolução. Os militares pretendiam uma transição conservadora através da “abertura” — um processo sobre o qual manteriam controle integral. Sobre a abertura, entretanto, prevaleceu a “redemocratização” controlada pela sociedade civil, que desejava manter o país, sem dúvida, nos quadros do capitalismo, mas o queria social e nacional. A Constituição de 1988 refletirá essa opção reformista e progressista.

Houve, entretanto, um elemento conservador na transição democrática, que foi acentuado pelo acordo político que garantiu a vitória à oposição no Colégio Eleitoral. Esse acordo — a Aliança Democrática, que deu origem ao PFL e estabeleceu a aliança dessa cisão do partido governista (o PDS) com o PMDB — foi conseqüência da pressão da sociedade civil, que rejeitava o autoritarismo, mas foi também resultado do oportunismo político de setores que até então estavam profundamente comprometidos com o regime mi-

---

<sup>1</sup> Weffort, 1984: 87.

litar. Por isso, o custo desse acordo para a causa democrática foi enorme. Significou não apenas aceitar um candidato a vice-presidente desse grupo, mas também oficializar a adesão de amplos setores da burguesia mercantil autoritária, que assim escapavam do destino dos derrotados.

Esse grupo, entretanto, era amplamente minoritário no seio das forças democráticas vencedoras. Assim, quando, no primeiro semestre de 1985, me interroguei sobre os pactos possíveis, após a redemocratização, vi dois pactos como mais prováveis: um pacto “liberal-burguês”, que teria como base a alta burguesia e setores conservadores das classes médias, e um pacto “popular-democrático” baseado nas classes médias progressistas e em parte dos trabalhadores organizados. Em qualquer das duas alternativas, porém, parecia claro que as frações modernas, inseridas no capitalismo industrial, seriam dominantes. Fui suficientemente prudente para imaginar uma terceira alternativa, caso nenhum dos dois pactos prevalecesse: um período de estagnação e desorganização social. Mas devo admitir que essa última alternativa não me parecia provável. Apesar da gravidade da crise econômica dos anos 1980, eu conservava um otimismo básico na consolidação da democracia e de um capitalismo moderno no Brasil.<sup>2</sup> Estava claro então que essa crise era definida pela dívida externa excessivamente grande, pelos juros internos elevados e pela inflação. Não ignorava, por outro lado, o risco do populismo econômico que talvez o novo regime não fosse capaz de evitar ao não conseguir dizer não às demandas econômicas e sociais potencializadas pela redemocratização, mas, mesmo assim, imaginava que o Pacto Popular-Democrático sairia vitorioso.

Três anos depois, no governo Sarney, verifiquei com tristeza que a terceira alternativa que eu havia imaginado — “estagnação econômica e a conturbação social, em decorrência do fato de nenhum dos dois pactos conseguir tornar-se hegemônico e, principalmente, ser capaz de enfrentar com êxito a grave crise econômica com a qual o país se defronta” — prevaleceu.<sup>3</sup> O capitalismo industrial, moderno, seja em sua versão liberal-conservadora, seja em sua alternativa popular-democrática, não lograra se afirmar. Depois do fracasso do Plano Cruzado, em 1986, o Pacto Popular-Democrático de 1977 perdeu força. Por uma ironia do destino, a visão de Caio Prado Jr. dos anos 1960 se confirmava nos anos 1980: estávamos de volta ao capital mercantil. O capital mercantil, que dominou o Brasil durante séculos, voltava ao po-

---

<sup>2</sup> Bresser-Pereira, 1985.

<sup>3</sup> Bresser-Pereira, 1985: 212.

der, reassumindo em meio à crise o comando político e econômico do país. Este retrocesso, porém, não tinha base na realidade econômica e social do país. Era um fenômeno político fora do tempo. Era a história repetindo-se como farsa. O capital mercantil significava agora um capitalismo parasitário, patrimonialista, arcaico, dependente do Estado (que, por sua vez, se encontrava em profunda crise). E um sistema de dominação política dessa natureza só poderia levar o país à estagnação econômica e à desorganização social.

Os anos 1970 haviam sido de crescimento econômico para o Brasil: anos inicialmente de “milagre” e, a partir de 1975, ainda de crescimento. Além de contar com a poupança pública, esse crescimento contou com amplo financiamento externo. A estratégia era a do aprofundamento do modelo de substituição de importações. A partir de 1979, porém, um conjunto de três fatos novos internacionais — a recessão americana, a brutal elevação das taxas de juros nominais e reais e a segunda crise do petróleo — desencadeia a crise da dívida externa em todos os países altamente endividados externamente. O Brasil, como quase toda a América Latina, foi violentamente atingido. Entretanto, até 1987, quando ocupei o Ministério da Fazenda, as elites brasileiras imaginavam que se tratava de uma crise de balanço de pagamentos. Aos poucos, porém, foi se tornando patente que a crise não era apenas das contas externas, mas do Estado — uma crise fiscal do Estado e, mais amplamente, do modelo desenvolvimentista.<sup>4</sup>

Na verdade, conforme tentei alertar em 1987, no Ministério da Fazenda, começava então a Grande Crise brasileira, uma crise aparentemente sem fim, que dura até hoje (início de 2003). Há mais de vinte anos o Brasil encontra-se semi-estagnado no plano econômico: sua renda *per capita* cresce a cerca de 1% por ano, quando, nos trinta anos anteriores, crescia a quase 4% ao ano. Nos primeiros catorze anos, o país viveu em regime de alta inflação. Nos anos seguintes, após o Plano Real haver, em 1994, neutralizado a inércia inflacionária e, assim, estabilizado os preços, viveu em constante desequilíbrio de balanço de pagamentos e novamente se endividou no plano interno e externo.

Em 1985, o país completa a transição democrática iniciada em meados dos anos 1970 e a democracia começa a se consolidar. A nova constituição de 1988, na qual os direitos sociais são plenamente assegurados, reflete a preocupação do país com a profunda desigualdade econômica que o caracteri-

---

<sup>4</sup> Examinei brevemente esta crise neste livro. Desenvolvi análise mais ampla em Bresser-Pereira, 1991b, 1996.

za. Por outro lado, descentraliza poder e recursos tributários para os municípios, de forma que estes, assim como a própria União, podem engajar-se em um amplo programa social, tendo como base a educação e a saúde públicas. Entretanto, para que os direitos sociais definidos na Constituição pudessem ter vigência real era necessário que o país retomasse seu desenvolvimento. Não foi o que ocorreu no governo Sarney. O país continuou estagnado, enquanto a inflação tendia para a hiperinflação. Neste quadro, o Pacto Popular-Democrático que se formou em meados dos anos 1970 com a participação estratégica da burguesia para presidir a transição democrática, entra em colapso no final dos anos 1980 na medida em que o governo que deveria representá-lo não conseguia dar conta da crise, mas, pelo contrário, mergulhava nela. O governo Sarney entregou-se ao populismo econômico, definido por altos déficits públicos.

Com o colapso desse pacto, o qual, de alguma forma, propunha a continuidade do projeto nacional de desenvolvimento, era preciso pensar em outra estratégia de desenvolvimento. As elites brasileiras, entretanto, revelaram-se incapazes de realizar essa tarefa, demonstrando que o Brasil não havia conseguido completar sua revolução nacional. Quando os países ricos completaram sua respectiva revolução industrial e revolução capitalista — duas transformações econômicas e sociais intimamente correlacionadas — tenderam também a se tornar democráticos e a completar sua revolução nacional. No caso do Brasil, a primeira previsão realizou-se na prática, a segunda, não. O Brasil tornou-se um país com uma democracia consolidada, mas continuou dependente: suas elites e mais amplamente sua sociedade civil não se demonstraram capazes de passar a pensar e a decidir com vistas ao interesse nacional. Diante do fracasso do governo Sarney de retomar o projeto desenvolvimentista, as resistências à onda neoliberal que vinham do Norte, de Washington e Nova York, perderam vigor e, a partir do governo Collor, assistimos a um giro de 180 graus em nossa estratégia de desenvolvimento.

Era indiscutível que o Estado estava em crise e, portanto, precisava de reformas orientadas pelo mercado, mas reformas que o fortalecessem, não que o fragilizassem. Tratava-se de reconstruir o Estado ao mesmo tempo em que se dava maior força coordenadora da economia para o mercado. Tratava-se, por exemplo, de abrir nossa economia para que as empresas pudessem ser expostas à competição internacional, de privatizar setores competitivos como a siderurgia e a petroquímica, fazer a reforma gerencial do Estado, a reforma da previdência, a reforma tributária, a reforma política. Nossas elites, como não haviam compreendido o colapso do modelo de substituição de importações quando este se delineou, não perceberam agora que a crise

do Estado era apenas cíclica e aceitaram as idéias ultraliberais sem crítica ou então permaneceram em uma atitude puramente populista de quem não percebia que a crise, embora cíclica, era real.<sup>5</sup> A maioria dos membros das elites brasileiras aceitou as reformas e o ajuste fiscal previsto no Consenso de Washington, que, embora necessárias, deviam ser adotadas com mais moderação e deviam ter como objetivo não reduzir o Estado ao mínimo, mas reconstruí-lo. Neste capítulo, vou examinar a crise econômica dos anos 1980. No seguinte, a crise política desse mesmo período.

## COMEÇA A GRANDE CRISE

Em 1983, a crise do sistema econômico brasileiro iniciada em 1979 agravou-se e contribuiu para que o processo de transição democrática se completasse. Na verdade, o segundo choque de preços do petróleo, a recessão norte-americana e a elevação violenta das taxas de juros internacionais, que acontecem em 1979, dão início à mais grave crise econômica da história independente do Brasil. Foi tão grave que muitas vezes a denominei de a Grande Crise. Além de abranger aspectos políticos e econômicos, ela caracterizou-se pelo fato de que os fatores sociais — as diversas frações da burguesia, da tecnoburocracia e da classe trabalhadora — não tinham nenhuma idéia clara ou projeto para vencê-la. A sociedade, que era geralmente definida pelo otimismo e pelo alto padrão de realização econômica, viu-se, de repente, dominada pelo pessimismo e pela falta de perspectivas.

No setor econômico, confirmou-se em 1983 a previsão de que o país teria de renegociar sua dívida externa. Depois do pedido de moratória do México, em setembro de 1982, a confiança dos bancos internacionais em relação ao Brasil desapareceu rapidamente. As reservas externas do Brasil, cerca de US\$ 3 bilhões em setembro, reduziram-se a zero em dois meses.<sup>6</sup> Em dezembro de 1982, iniciou-se a negociação com o FMI, apesar do governo brasileiro haver antes afirmado insistentemente que não haveria negociação da dívida com essa instituição, em função de sua má reputação no país.

---

<sup>5</sup> No *paper* “O caráter cíclico da intervenção estatal” (Bresser-Pereira, 1989) mostrei como a onda neoliberal que então se iniciava era meramente uma onda cíclica e não o sinal dos tempos do Estado mínimo dos ultraliberais ou neoliberais, como se tornara comum sugerir.

<sup>6</sup> Oficialmente, as reservas eram mais de 6 bilhões, mas esse número incluía créditos não-recebíveis contra outros países como, por exemplo, a Polônia.

Desde a década de 1950, quando o presidente Juscelino Kubitschek recusou-se a negociar com o FMI, essa instituição era considerada no Brasil um representante do sistema financeiro internacional, incapaz de entender as características dos países subdesenvolvidos. Seus planos de ajustamentos e estabilização, marcados por severas políticas fiscais e monetárias, não se revelavam capazes de resolver os problemas de inflação e de déficit em transações correntes, ou podiam até resolver esses problemas, mas a um custo social e econômico desproporcional aos resultados alcançados.

No final de 1982, entretanto, dada a suspensão da rolagem da dívida externa, o Brasil tinha duas alternativas: declarar uma completa moratória ou declarar uma moratória branca (não agressiva) do principal e continuar a pagar os juros e os dividendos enquanto negociava com o FMI e os principais credores. A segunda alternativa foi escolhida pelo governo brasileiro e, em janeiro, o Brasil assinou sua carta de intenções para com o FMI. Nessa carta, o Brasil comprometeu-se a ter um superávit comercial de US\$ 6 bilhões, um corte de 50% no déficit do setor público e uma taxa de inflação de 90%. De acordo com as estimativas do FMI, esse processo de ajustamento representaria uma taxa negativa de crescimento no PIB brasileiro de 3,5% em 1983.

Em fevereiro de 1983, o país foi surpreendido com uma maxidesvalorização do cruzeiro de 30%. Provocou indignação em toda a sociedade, embora fosse uma medida necessária, que derivava do acordo com o FMI e que afinal se revelou bem-sucedida em produzir, a partir de então, grandes superávits comerciais. Em abril estava claro que os US\$ 6 bilhões de superávit comercial seriam alcançados graças a uma forte recessão, que reduziu as importações, e a desvalorização cambial, mas o alvo programado para o déficit público era inatingível. A maxidesvalorização e outras medidas de “inflação corretiva” recomendadas pelo FMI tiveram como resultado o aumento do patamar de inflação, de 100% no início do ano, para aproximadamente 180%.

Por outro lado, os novos empréstimos pedidos aos bancos internacionais em dezembro de 1982 não foram suficientes por diversas razões (estimativas otimistas de investimentos estrangeiros diretos no Brasil, estimativas otimistas de financiamento interbancário de bancos brasileiros com agências no exterior) e o Brasil precisava de mais US\$ 4 bilhões para fechar seu balanço de pagamentos de 1983. Em consequência, desde que não se optou pela moratória dos juros, um novo acordo com o FMI, implicando novas medidas de austeridade, tornou-se necessário. Os fatos de que a recessão já era violenta, o desemprego e as falências cresciam, as importações caíam e o alvo de um superávit comercial de US\$ 6 bilhões estava sendo alcançado, não impressionaram o FMI. Como a inflação de custos (que no Brasil é autôno-

ma) estava crescendo e o déficit público, em termos nominais, não estava decrescendo, o FMI exigiu um processo ainda mais violento de ajustamento.

Várias medidas foram postas em prática em junho e julho de 1983. A mais relevante delas foi a decisão de cortar os salários reais — política que não era adotada desde 1974. A decisão foi de indexar os salários a 80% do INPC durante os dois anos seguintes. Essa medida representou um corte de cerca de 30% nos salários reais em dois anos. As medidas de ajustamento, que o governo tomava para compensar a experiência desastrosa de populismo econômico de que ele próprio fora responsável no biênio 1979-1980, aprofundavam a crise política. A transição democrática tornava-se cada vez mais inevitável e era preciso pensar em alternativas de política econômica e social.

### A CRISE MAIS GRAVE

A crise que a economia brasileira enfrentou nos anos 1980 foi provavelmente a mais grave crise da história de seu desenvolvimento capitalista. De fato, salvo pequenas flutuações, a economia do país não parou de crescer desde aproximadamente os anos 40 do século XIX, quando o desenvolvimento da cultura do café permitiu a superação de uma crise de longo prazo vigente desde meados do século anterior, devido ao esgotamento do ciclo do ouro. Foram 150 anos de extraordinário crescimento. De acordo com estudo de Angus Maddison, o Brasil foi o país que apresentou maiores taxas de crescimento do PIB desde 1870, em comparação com um número selecionado de países, entre os quais os Estados Unidos, o Japão e a União Soviética.<sup>7</sup> A partir de 1981, porém, a economia brasileira entra em um longo período de estagnação que durou toda a década. A renda por habitante, que nos oito anos anteriores (1973-1980) crescera 52,7%, entra em estagnação total nos anos 1980.

Esta redução dramática da taxa de crescimento da renda por habitante, que baixa cerca de 4% anuais (taxa histórica entre 1930 e 1980) para menos de 1% ao ano, não era acidental ou temporária ao contrário do que, então, muitos pretendiam, mas estava diretamente relacionada com a queda na taxa de investimento do país. Esta, que foi em média de 22,9% nos anos 1970, baixou substancialmente a partir de 1983, conforme podemos ver pelo Quadro 15. Estávamos, na verdade, diante de uma crise estrutural, cujos sintomas básicos eram a estagnação da renda por habitante e a drástica redução da

---

<sup>7</sup> Maddison, 1988.

capacidade de poupar e investir do país. O fato das transferências recebidas pelo país haverem-se tornado positivas, o que significava que começávamos a pagar a dívida externa, pesou nessa redução.

Quadro 15  
Variáveis macroeconômicas internas 1977-1988 (%)

Ano	Cresc. do PIB	Invest./PIB	Transf. rec./PIB	Inflação (IPC)
1979	7,2	23,0	(2,1)	77,2
1980	9,1	22,5	(2,2)	99,7
1981	(3,1)	21,0	(0,4)	93,5
1982	1,1	20,4	(0,7)	100,3
1983	(2,8)	16,1	2,4	178,0
1984	5,7	15,5	5,6	109,1
1985	8,4	16,7	5,1	239,1
1986	8,0	18,5	2,6	59,2
1987	2,9	19,7	3,0	394,6
1988*	1,0	17,0	5,0	900,0

Fonte: IBGE, *Conjuntura Econômica*, n° 42, setembro 1988. \* Estimado.

Com uma taxa de investimento próxima a 17% e dada a relação capital/produto de 3, geralmente utilizada nos estudos macroeconômicos brasileiros, poderíamos ainda ter uma taxa de crescimento do produto de 5% ao ano, ou seja, um crescimento consideravelmente superior ao que o país obteve nesse período. É preciso, porém, introduzir o terceiro sintoma da crise econômica brasileira dos anos 1980: a taxa de inflação. Uma relação capital/produto de 3 pode ser até conservadora em condições de estabilidade de preços ou de uma taxa moderada de inflação. Nos anos 1970, por exemplo, o crescimento foi possível com uma taxa de inflação média (IGP) de 32,6% ao ano — uma taxa moderada, portanto. Já em 1980, entretanto, a inflação sobe para cerca de 100%; em 1983, para a casa dos 200% e, finalmente, depois do interregno do Cruzado, vai a quase 400% em 1987. Em 1988, já estava próxima de 1.000%. No final do governo Sarney, no mês de março de 1990, alcança 72% — tecnicamente, um caso de hiperinflação.

Ora, com taxas de inflação dessa ordem é inteiramente inviável pensar em crescimento econômico. A relação capital/produto perde sentido, não porque os empresários, diante da situação de incerteza provocada pelas altíssimas taxas de inflação, reduzem seus investimentos — este é um fator de redução da taxa de acumulação, não da perda de eficiência dos investimentos —, mas porque a economia se desorganiza, não obstante a indexação, que

pretende neutralizar os efeitos desestruturadores da inflação. Esta desorganização da economia assume duas dimensões: de um lado, provoca distorções na alocação dos fatores de produção, desorienta os agentes econômicos, estimula-os mais a especular e a se defender dos efeitos distributivos perversos da inflação do que a produzir, provoca desperdícios de toda ordem; de outro, leva o governo a tomar medidas contracionistas de ajustamento econômico que, embora malsucedidas em controlar a inflação, são efetivas em reduzir as taxas de crescimento e em equilibrar o fluxo do balanço de pagamentos.

Temos, assim, três sintomas básicos da grande crise econômica que o Brasil enfrenta na década de 1980: estagnação sem precedente da renda por habitante, redução de aproximadamente seis pontos percentuais na taxa de investimento e taxas de inflação altíssimas.

A tomada de consciência da crise estrutural em que está imersa a economia brasileira, no final dos anos 1980, era um fenômeno recente e ainda não inteiramente absorvido. Quando, no segundo semestre de 1980, o sistema financeiro internacional recusou-se a continuar financiando o expansionismo populista iniciado em agosto de 1979, não restou outra alternativa para o país senão iniciar um severo processo de ajustamento, completado, em 1983, pela desvalorização da moeda. Depois de três anos de recessão, a economia do país voltou a crescer com base no aumento das exportações em 1984, ao mesmo tempo em que apresentava elevado saldo comercial externo. Este fato levou não apenas os economistas responsáveis pelo ajustamento, mas também um severo crítico como é Barros de Castro, a identificar a retomada do desenvolvimento e relacioná-la com os investimentos na indústria de bens de capital e de insumos básicos ocorridos nos anos 1970. Nessa linha, Castro e Souza publicaram em 1985 *A economia Brasileira em marcha forçada*, cujo título é auto-explicativo.<sup>8</sup> O crescimento artificial, porque baseado no aumento do consumo de 1985 e 1986, e a manutenção do elevado saldo comercial nos anos seguintes pareceram confirmar o otimismo dos dois autores, que afirmavam já em 1984 — “o problema da dívida externa está resolvido, é preciso agora resolver o desequilíbrio interno”. Infelizmente, os dois autores estavam enganados. Ignoraram a crise fiscal interna e a crise da dívida externa, dois fenômenos que estavam na base do desequilíbrio macroeconômico no qual o país estava mergulhado.

Foi só a partir de 1987, quando a crise voltou com toda força, que começou a haver uma tomada de consciência da sociedade a respeito da gravi-

---

<sup>8</sup> Castro e Souza, 1985.

dade da situação. No Ministério da Fazenda, esta foi uma de minhas preocupações básicas, a partir do diagnóstico do *Plano de Controle Macroeconômico* (julho, 1987)<sup>9</sup>. Cabe agora perguntar sobre as causas dessa crise.

#### DIMENSÕES DA CRISE FISCAL

A causa fundamental da crise econômica brasileira dos anos 1980 era fiscal, estava no desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, o qual, por sua vez, tinha como uma de suas causas fundamentais o tamanho excessivo da dívida externa pública. Afirmo na introdução deste capítulo que a crise fiscal seria um pressuposto da presente análise, porque o assunto já foi amplamente discutido.<sup>10</sup> É um equívoco, no entanto, imaginar que essa crise resumiu-se a um elevado déficit público, como é possível depreender da discussão corrente sobre a economia brasileira. A crise fiscal tem três dimensões: (1) uma dimensão de fluxo: o próprio déficit público; (2) uma dimensão de estoque: a dívida pública interna e externa; e (3) uma dimensão psico-social: a falta de crédito do Estado, que pode ser definida em termos objetivos pela incapacidade de financiar seu déficit em prazo maior do que o *overnight*.

A dimensão de fluxo da crise fiscal é a mais usualmente analisada. Pode ser medida de duas maneiras, que aparecem no Quadro 16: através do déficit público operacional e através da capacidade de poupança do setor público. A primeira inclui as empresas estatais e corresponde ao aumento do endividamento ou das necessidades de financiamento do setor público como um todo. Além de medir o desequilíbrio financeiro do Estado, seria também uma indicação de excesso de demanda. Como o déficit público já então tinha um substancial componente financeiro e como podia ocorrer ao mesmo tempo em que o setor privado, com a elevação da taxa de juros real paga pelo Banco Central, reduzia seus investimentos preferindo financiar o setor público, esse déficit era compatível com clara insuficiência de demanda global.<sup>11</sup>

A segunda medida de fluxo do desequilíbrio financeiro do Estado está na sua capacidade de poupança. Esta medida não pode ser comparada di-

---

<sup>9</sup> Ministério da Fazenda, 1987.

<sup>10</sup> Os trabalhos iniciais foram Werneck, 1983, 1987; Bresser-Pereira, 1987; Ministério da Fazenda, 1987. Discuti o tema em seguida pelo menos em dois livros, Bresser-Pereira, 1991b, 1996.

<sup>11</sup> Dall'Acqua e Bresser-Pereira, 1987.

retamente com a de déficit público porque as contas nacionais no Brasil excluem do setor público as empresas estatais. Mas as duas medidas estão relacionadas. A poupança pública, que estava em torno de 5% do PIB em meados dos anos 1970, já havia sido reduzida para 3,8% em 1979 e transformou-se em uma poupança negativa de 1,2% do PIB em 1987. Isto significa que, nos anos 1970, o setor público era capaz de recolher poupança forçada e investí-la — ou seja, de realizar o papel por excelência do Estado no processo de desenvolvimento —, enquanto que nos anos 1970, embora continuasse obrigado a investir, já que continuava responsável por boa parte da infra-estrutura produtiva do país, passava a despoupar. Como o Estado deixava de contar com sua própria poupança para financiar minimamente seus investimentos, passava a recorrer ao aumento do endividamento do Estado, ou seja, ao déficit público.

A poupança pública é a diferença entre a receita corrente e a despesa de consumo do Estado. Se o Estado está com suas contas equilibradas, os investimentos são integralmente financiados por essa poupança. Trata-se, portanto, de um conceito da contabilidade pública essencial, tão importante quanto o conceito de déficit público e mais importante do que o de superávit primário, tão privilegiado pelo FMI a partir dos anos 1980. O FMI concentra-se no superávit primário porque este é igual ao déficit público menos os juros pagos pelo setor público. Como o FMI está intimamente associado ao sistema financeiro, o qual sempre que possível quer que se esqueçam os juros, o superávit primário foi privilegiado e passou a ser o conceito fiscal mais utilizado. Se é positivo, é sinal de que está havendo recursos para pagar pelo menos uma parte dos juros. O próprio déficit público, que indica o valor do endividamento do Estado, é deixado em segundo plano. O que dizer da poupança pública, que indica a quantidade de recursos que o setor público tem para investir? A partir do pressuposto, jamais explicitado, de que o Estado não precisa investir ou deve investir muito pouco, ela é ignorada, embora uma poupança pública negativa seja o principal indicador de uma crise fiscal. Quem investe é o setor privado. Ora, o Estado também precisa investir e precisa de poupança para financiar seus investimentos. Quando a poupança pública se torna negativa, o Estado entra em crise fiscal. E a prioridade de política econômica passa a ser recuperar a capacidade do Estado de financiar seus investimentos necessários e recuperar sua poupança.

Quadro 16  
Contas do setor público  
(% do PIB)

Ano	Carga tributária	Despesa pessoal	Juros dív. interna	Juros dív. externa	Poupança pública	Déficit público
1979	24,3	6,9	0,55	0,29	3,8	8,3
1980	24,2	6,2	0,74	0,36	2,2	6,7
1981	24,6	6,5	1,08	0,29	2,3	6,0
1982	26,2	7,3	1,21	1,18	1,8	7,3
1983	24,7	6,5	1,65	1,57	0,6	4,4
1984	21,6	5,6	2,05	1,83	0,8	2,7
1985	22,0	6,8	2,24	1,51	0,3	4,3
1986	24,3	7,0	1,14	1,35	1,9	3,6
1987	22,6	7,7	1,15	1,44	(1,2)	5,5
1988*	22,1	7,8	1,48	1,85	(1,9)	4,0

Fonte: primeiras quatro colunas, Ipea; última, Banco Central. Observação: as cinco primeiras colunas referem-se ao setor público estrito sensu; a última inclui as empresas estatais.

\* Estimado.

A poupança pública negativa e o conseqüente déficit público tiveram como resultado um crescente desequilíbrio de estoque do Estado: a dívida pública. Esta, no início dos anos 1970, passou a ser fundamentalmente externa, mas no final dessa década, a partir do momento em que os bancos internacionais começam a reduzir (1979/1980) para finalmente suspender definitivamente (1982) a rolagem da dívida externa, a dívida interna passou a crescer explosivamente. A própria dívida externa pública continuou a crescer, na medida em que o setor privado ia pagando em cruzados seus compromissos externos. Com os recursos obtidos, o governo financiava seu déficit, ao mesmo tempo que aumentava a dívida pública externa. No final de 1988, para um PIB de cerca de US\$ 320 bilhões, tínhamos uma dívida pública externa de aproximadamente US\$ 100 bilhões (quase 85% da dívida externa total), que, somada a uma dívida interna mobiliária, de US\$ 41 bilhões e de aproximadamente US\$ 30 bilhões de dívida interna não mobiliária nos dava um total de cerca de US\$ 170 bilhões de dívida pública, correspondente a algo mais do que 50% do PIB.

Tanto o desequilíbrio de fluxo quanto o desequilíbrio de estoque eram altos em relação ao PIB. Não implicavam, entretanto, necessariamente em uma crise fiscal. Para tomarmos um extremo, a Itália tinha um déficit público de quase 10% do PIB e sua dívida pública era quase igual ao PIB italiano e não

obstante, não se podia dizer que o Estado italiano estivesse quebrado. O máximo que podíamos dizer é que existia ali uma crise fiscal potencial grave. E no Japão, onde o déficit público estava em 7% do PIB, definitivamente não se podia falar em crise fiscal. Por que no caso do Brasil tínhamos uma situação de insolvência do setor público, enquanto nos outros países não, embora no caso da Itália os índices quantitativos do desequilíbrio fiscal fossem maiores? Porque naqueles países o Estado ainda tinha crédito. Conseguia se financiar junto ao setor privado a um prazo de um a dois anos, no caso da Itália, e de pelo menos dez anos, no caso do Japão, enquanto no Brasil, o Estado não tinha praticamente crédito algum. Seu “financiamento” interno mobiliário realizava-se, em quase sua totalidade, pelo prazo de uma noite, no *overnight*. Nesses termos, a diferença entre financiamento via emissão de moeda e via LBCs (Letras do Banco Central) era quase inexistente.

O desequilíbrio financeiro estrutural do setor público originou-se na política de crescimento com endividamento dos anos 1970. Entretanto, conforme observei em um trabalho anterior, esta estratégia podia-se justificar até 1978, quando o índice dívida/exportação do Brasil aproximava-se do limite de 2. Torna-se, entretanto, totalmente injustificável nos dois anos seguintes (1979-1980), não apenas porque a dívida já era então muito alta, mas também porque quatro choques externos que afetavam diretamente a economia brasileira exigiam que o Brasil iniciasse imediatamente o ajuste de sua economia: (1) o segundo choque do petróleo, que aumentava nossas importações; (2) a recessão nos Estados Unidos, que reduzia nossas exportações; (3) a elevação da taxa nominal, devido à inflação nos Estados Unidos; e (4) da taxa real de juros, devido à política neoclássica ou monetarista de ajuste naquele país, ambas as elevações provocando aumento dos pagamentos de juros do Brasil aos credores.

Entretanto, ao invés de ajustar-se, o Brasil engajou-se, em 1979 e 1980, em uma política populista irresponsável de expansão econômica, que elevou a taxa de inflação de 50% para 100% ao ano e, ao aumentar o volume da dívida, de aproximadamente 40 para US\$ 60 bilhões em dois anos, enquanto as exportações permaneciam em torno de US\$ 20 bilhões, elevou o índice de endividamento externo do Brasil (dívida/exportação) para 3. Dessa forma, quando no final de 1980 o Brasil inicia seu primeiro esforço de ajustamento, já era tarde demais. A dívida externa já se tornara alta demais para ser paga. De fato, o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público agravara-se de forma muito séria; a dimensão de estoque (a dívida interna e principalmente a dívida externa pública) desse desequilíbrio assumira tais proporções, que simples medidas de ajustamento macroeconômico não tinham

mais condições de resolver o problema, a não ser que as condições internacionais se tornassem extraordinariamente favoráveis.

Não obstante, como vimos no capítulo anterior, a partir de 1981 e até 1983, o país entrou em um profundo processo de ajustamento, que, através da desvalorização cambial real e da redução do déficit público (via cortes profundos no consumo e no investimento público) logrou reequilibrar a conta corrente externa do país. O ajustamento, entretanto, não conseguiu reduzir a inflação, que, pelo contrário, continuou a crescer, nem garantiu a retomada do crescimento econômico, porque o ajustamento trazia embutidos nele próprio os fatores do seu fracasso: (1) havia sido realizado às custas da redução da taxa de investimentos e (2) não foi suficiente para lograr a eliminação do déficit público que a dívida externa cada vez maior só tendia a agravar.

Entre 1984 e 1986 há um crescimento da economia, mas esse crescimento, em 1985 e 1986, irá se basear não na recuperação da taxa de acumulação de capital, que declinara, mas no aproveitamento de capacidade ociosa. E, a partir de 1987, voltamos à estagnação da renda por habitante. O déficit público, que foi reduzido a partir do ajustamento iniciado em 1981, não chega a zerar. A tendência declinante do déficit público, lograda principalmente devido à redução dos investimentos públicos, sofre um processo de reversão a partir de 1985, com a Nova República.<sup>12</sup> A política econômica assume então um caráter populista, ao ser condicionada pelas pressões sociais liberadas com a redemocratização. O déficit público volta então a se elevar, desta vez via aumento dos gastos correntes ou de consumo do Estado. Ocorre então um extraordinário aumento dos gastos de pessoal do setor público, conforme podemos ver pelo Quadro 16, e também um forte aumento do gasto em bens e serviços, com graves conseqüências sobre a poupança pública.

#### PLANO CRUZADO, MORATÓRIA E RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA

No início de 1986, o governo lança o Plano Cruzado, que irá se transformar na grande oportunidade perdida da Nova República e dos economistas que tanto haviam criticado a ortodoxia do período 1981-1984. Embora bem delineado, porque baseado provavelmente na mais importante contribuição dos economistas latino-americanos à teoria econômica — a teoria da inflação inercial —, o plano fracassa. As causas imediatas do seu fracasso foram a incapacidade do governo de conter a demanda agregada, na medida em que

---

<sup>12</sup> “Nova República” foi o nome usado pelo governo Sarney para identificar o regime democrático que se instalava. O termo foi usado durante algum tempo e depois abandonado.

não reduziu o déficit público nem praticou uma política monetária rígida que garantisse taxas de juros positivas, e a recusa em corrigir os preços relativos necessariamente distorcidos no momento do choque que a tabela de conversão de débitos que fez parte do plano não lograra corrigir. Mas a causa imediata e mais geral da crise foi a continuidade de uma dívida externa já muito alta e que só se elevava. No momento em que o Plano Cruzado foi decidido, não havia ainda a consciência clara, por parte dos economistas brasileiros que desenvolveram a teoria da inflação inercial, da incompatibilidade entre a dimensão da dívida externa brasileira e a estabilidade de preços, de forma que naturalmente não se pensou então em moratória. A declaração da moratória só veio a ocorrer um ano depois, em fevereiro de 1987, quando o Plano Cruzado já havia fracassado.

Embora tenha sido em parte uma contingência da perda de reservas que o país estava sofrendo devido ao desequilíbrio macroeconômico provocado pelo Plano Cruzado, a moratória brasileira constituiu-se em um ato de coragem do então ministro da Fazenda. Serviu de base não apenas para a estratégia brasileira de redução da dívida via securitização, que teve lugar no segundo semestre de 1987 sob minha direção,<sup>13</sup> mas também constituiu-se em um fator importante para levar setores significativos das elites dirigentes nos países credores a rever sua posição sobre a dívida externa e a considerar mais seriamente esquemas de alívio ou redução da dívida dos países altamente endividados. A afirmação do ministro da Fazenda que me sucedeu, Máilson da Nóbrega, em fevereiro de 1988, de que a moratória do Brasil havia trazido mais prejuízos do que vantagens ao país, na medida em que o ganho de reservas obtido pela suspensão de pagamentos dos juros teria sido mais do que compensado pela perda decorrente de várias formas de retaliação (redução dos créditos de curto prazo, redução dos desembolsos do Banco Mundial, aumento de repatriamento de capitais), era infundada. Explicava-se apenas pelo interesse do ministro em justificar sua decisão de suspender a moratória e fazer um acordo convencional com os bancos. Essa afirmação, entretanto, teve repercussão mundial, foi difundida por toda a grande imprensa dos países credores e confundiu as elites desses países.<sup>14</sup> Pouco depois, porém, sob o comando do mesmo ministro, o país voltava à moratória — desta vez uma “moratória branca”, sem alarde, decorrente da impossibilidade em honrar os compromissos externos, dada a falta de rolagem da dívida pelos credores.

---

<sup>13</sup> Bracher, 1988; Bresser-Pereira, 1998a, 1992, e 1999a.

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Roett, 1988; Cline, 1988.

Na verdade, a dívida externa era, nos anos 1980, o pano de fundo da crise econômica brasileira e continuou a sê-lo nos anos 1990. A redução da taxa de crescimento da economia brasileira nos anos 1980 para uma média muito próxima ao crescimento da população explica-se, em termos de causalidade direta, de um lado pela redução da taxa de investimentos públicos, na medida em que a elevação dos compromissos com juros tornavam negativa a poupança pública e, de outro, pela aceleração da inflação, que desorganizava ou tornava mais ineficiente o investimento. Ocorre então uma redução da relação produto-capital marginal, ou seja, da produtividade dos investimentos, que não pode ser explicada apenas pelo encarecimento relativo dos bens de capital, que ocorre nos anos 1980. O desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, expresso na poupança pública negativa, e a dívida externa, interligados, são por sua vez a causa da redução dos investimentos e da inflação. A quase estagnação da economia brasileira nos anos 1990, quando o país entra em um novo e irresponsável ciclo de endividamento externo, está novamente relacionada com a dívida externa. Enquanto o Brasil não tinha acesso aos mercados financeiros internacionais, apresentava altas taxas de desenvolvimento. Nos anos 1970, quando recorreu pela primeira vez pesadamente ao financiamento externo, continuou a crescer. Mas a dívida acumulada então e a nova dívida contraída nos anos 1990, seriam a causa da semi-estagnação que o país experimenta nos últimos vinte anos. O Quadro 17 mostra o crescimento do PIB por habitante nessas três décadas.

O peso dos juros sobre uma dívida pública (interna e externa) excessivamente alta levava à redução da capacidade de poupança e investimento do país, ao aumento do déficit público e à inflação. O próprio processo de ajustamento exigido pelos credores para tornar viável o pagamento dos juros tornava-se perverso ou *self-defeating*. Quanto mais o país procurava se ajustar, em condições de uma dívida excessivamente alta, maiores eram as distorções em que a economia do país se via imersa.

A queda na taxa de investimentos estava diretamente relacionada com a dívida externa. Mais precisamente, com o aumento da transferência real de recursos para o exterior.<sup>15</sup> Não apenas no Brasil, mas em todos os países

---

<sup>15</sup> Ver Nogueira Batista, 1987; Dornbusch, 1988; e Bacha, 1988. Bacha demonstra que a transferência real de recursos da América Latina foi o principal fator para a redução da formação bruta de capital do continente de 23,4% do PIB em 1979 para 18,8% em 1986, já que a poupança interna permaneceu praticamente constante no período.

altamente endividados, à medida que aumentava a transferência real de recursos, diminuía a taxa de investimentos. Ao invés de investir (ou de consumir internamente), o país passou a alcançar elevados superávits em transações reais.<sup>16</sup> Em relação ao Brasil, esse fenômeno pode ser observado claramente no Quadro 18. O mesmo acontecia com todos os países altamente endividados. Não tinham outra alternativa senão transferir recursos para o exterior através de saldos comerciais e de transações reais.

Quadro 17  
Crescimento do PIB em três décadas

Período	PIB	PIB por habitante
1971-1980	8,63%	5,72%
1981-1990	1,57%	-0,37%
1991-2000	2,65%	1,11%

Fonte: Ipeadata — [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

De uma forma menos direta, mas não menos importante, a dívida externa estava relacionada com a queda na taxa de investimentos através do desequilíbrio financeiro do setor público. Esse desequilíbrio pode ser medido tanto pela redução da poupança pública quanto através do déficit público operacional, que aparecem no Quadro 16. A queda na taxa de investimentos está relacionada com a queda da poupança pública, já que o aumento do investimento público aumenta o déficit público mas não diminui a poupança pública. Quando a poupança pública deixa de ser positiva para se tornar negativa, ou o governo reduz seus investimentos (e seu consumo) ou aumenta o déficit público. Mas a redução dos investimentos pode ser também relacionada diretamente com a redução do déficit público. Foi o que ocorreu em 1983 e 1984, quando a redução do déficit foi obtida principalmente através da diminuição do investimento público.

<sup>16</sup> O saldo em transações reais é igual ao saldo comercial mais os serviços reais ou serviços não-fatores, entre os quais estão os transportes. Excluem-se os serviços de fatores de produção como juros e dividendos. O saldo em transações reais é o verdadeiro saldo comercial, não incluindo a parte financeira, que, quando adicionada, resulta no saldo ou déficit em conta corrente.

Quadro 18  
 Contas externas do Brasil  
 (US\$ milhões)

Ano	Superávit trans. reais	Conta corrente	Dívida externa registr.	Dívida/export. (%)
1979	(5.199,4)	(10.741,6)	49.903	327,4
1980	(5.774,9)	(12.807,0)	53.848	267,5
1981	(2.863,2)	(11.734,3)	61.411	263,6
1982	(2.816,1)	(16.310,5)	69.654	374,6
1983	4.170,6	(6.837,4)	81.319	371,3
1984	11.515,7	44,8	91.091	337,3
1985	11.017,2	(241,5)	95.857	373,9
1986	6.302,4	(4.476,9)	101.759	454,4
1987	8.889,0	(812,0)	107.514	409,9
1988*	16.170,0	4.570,0	106.052	320,6

Fonte: Banco Central. \* Estimado. (Saldo comercial de US\$ 19,0 bilhões em 1988).

Ora, de um lado, a redução da poupança pública e o aumento do déficit público e, de outro, o movimento inverso de diminuição do déficit público em função do corte dos investimentos estavam diretamente relacionados com a dívida externa. Este segundo caso é mais evidente. Diante do desequilíbrio de suas contas externas, o país é obrigado a realizar um ajustamento fiscal interno, que invariavelmente acaba se realizando às custas não apenas do consumo, mas também do investimento. No caso do Brasil, esse fenômeno foi claríssimo. Entretanto, se a crise fosse simplesmente de liquidez, como pretendiam nossos credores, a transferência real de recursos poderia ser em pouco tempo reduzida e o nível dos investimentos seria logo recuperado, assim que o equilíbrio externo fosse recuperado. Não foi isto o que ocorreu no Brasil exatamente porque a dívida externa, ao assumir um tamanho exagerado em relação às exportações — ou seja, à capacidade de pagar do país — continuou a pressionar para baixo os investimentos, além de, como veremos, desequilibrar as finanças públicas.

O desequilíbrio das finanças públicas em função da dívida externa ocorreu através de vários mecanismos, todos levando à diminuição da capacidade de poupança pública e, por conseqüência, ao aumento do déficit público. Em primeiro lugar, tivemos o volume sempre crescente de juros a serem pagos sobre a dívida externa pública. No Quadro 16, temos os juros da dívida externa do setor público estrito senso. Seu crescimento é constante, alcançando 1,85% do PIB em 1988. No Quadro 19, temos os juros totais pagos pelo se-

tor público, inclusive empresas estatais. Os juros totais incorridos pelo setor público alcançaram, em 1988, cerca de 6% do PIB, correspondendo praticamente ao total do déficit público operacional desse ano. Em alguns dos anos anteriores, os juros pagos pelo setor público foram maiores do que o déficit público. Os juros sobre a dívida externa correspondem a cerca da metade dos juros totais pagos. Em 1988, alcançaram, segundo a estimativa do Banco Central, 2,8% do PIB. Dada a estimativa de um déficit público de 4% do PIB, isso significa que os juros da dívida externa corresponderam a cerca de 70% do déficit público deste ano. Foi esse fato, além de uma série de considerações teóricas relacionando a crise fiscal com a dívida externa, que levou Jeffrey Sachs a afirmar que o problema da dívida externa é eminentemente um problema fiscal e a observar que:

Por não associar a crise da dívida com a crise fiscal, muitos observadores ficaram perplexos ao verificarem que a crise não se resolveu, a despeito dos grandes saldos comerciais em muitos dos países devedores.<sup>17</sup>

Quadro 19  
Juros incorridos pelo setor público  
(% do PIB)

Ano	S/Dívida externa	S/Dívida interna	Total
1983	3,70	3,01	6,71
1984	3,89	3,30	7,19
1985	4,47	3,44	6,91
1986	2,89	2,23	5,12
1987	2,62	2,17	4,79
1988*	2,85	2,88	5,73

Fonte: Banco Central, Depec. \* Estimado.

Por outro lado, conforme observaram, com base em ampla evidência empírica, Werneck e Boitempo, o setor público arcou com todo o ônus do

<sup>17</sup> Sachs, 1987: 35. Jeffrey Sachs foi um dos primeiros economistas a chamar a atenção para as consequências fiscais perversas (*self-defeating*) de uma dívida externa excessivamente alta. Dionísio Carneiro e Rogério Werneck desenvolveram um modelo formal para demonstrar esse ponto e assinalar os benefícios da redução da dívida nesses casos (1990). Pierre Salama (1989) acaba de terminar um livro em que concentra sua análise nos efeitos perversos do ajustamento em países altamente endividados.

ajustamento, ao continuar a subsidiar, sob as mais diversas formas, o setor privado, ao promover a estatização da dívida externa, permitindo que as dívidas em dólares do setor privado nacional e multinacional fossem pagas em cruzados pelo setor privado freqüentemente nas vésperas das desvalorizações cambiais e ao reduzir sua arrecadação real de impostos através do efeito Oliveira-Tanzi.<sup>18</sup> Nesses termos, indiretamente, a dívida externa agravou ainda mais o problema fiscal.

A crise fiscal tem duas conseqüências. Não apenas reduz a capacidade de poupança do Estado e, portanto, a capacidade de investimento do país, mas, ao levar o setor público a emitir moeda para financiar os juros crescentes sobre sua dívida externa e interna, provoca a aceleração da inflação. Incluo a dívida interna no raciocínio porque, com a suspensão de novos financiamentos internacionais, o Estado não tem outra alternativa para financiar seu déficit senão através da emissão de moeda e do aumento da dívida mobiliária interna, a qual passa a crescer rapidamente. Isto acontece porque o ajustamento externo do país definido pela obtenção de elevados superávits comerciais não resolve o problema fiscal, na medida em que os superávits são realizados pelo setor privado, enquanto que o responsável pelo pagamento da dívida é o setor público.<sup>19</sup> Na verdade, o problema é agravado na medida em que o governo recorre ao financiamento interno e às emissões para fazer frente ao problema.<sup>20</sup>

Poder-se-ia argumentar que apenas a emissão de moeda seria inflacionária, enquanto que o aumento da dívida interna, embora agravando a médio prazo a situação financeira do setor público, estaria compensatoriamente reduzindo a quantidade de moeda em poder do setor privado. Esse raciocínio, entretanto, não se sustenta quando toda a dívida interna passa a ser financiada no *overnight*, ou seja, o setor privado “empresta” para o Estado por uma noite, através das Letras do Banco Central (LBCs). Nessas circunstâncias, a liquidez das LBCs é tal que na verdade pouco se diferencia da pura e simples emissão de moeda. De forma que o efeito sancionador da inflação do aumento da quantidade de LBCs é praticamente o mesmo do aumento da base monetária e dos meios de pagamento (M1).

Os efeitos perversos da cadeia “dívida externa — estatização da dívida externa — aumento da dívida interna — aumento do déficit público”

---

<sup>18</sup> Werneck (1987) e Boitempo (1988).

<sup>19</sup> Arida, 1985; Fraga Neto e Lara Resende, 1985; Lundberg, 1986.

<sup>20</sup> Boitempo, 1988. Este *paper* contém um completo levantamento a respeito.

completam-se com o aumento da taxa de juros interna, que, além de desestimular os investimentos privados, constitui-se em um fator acelerador de custos da inflação<sup>21</sup> e provoca um aumento ainda maior do déficit público interno. Em breve, a taxa de juros real torna-se maior do que a taxa de crescimento do PIB, levando também por essa via a um crescimento explosivo da dívida interna.<sup>22</sup>

Uma outra forma através da qual a dívida externa excessiva do Brasil pressiona a inflação é através das desvalorizações cambiais. Neste caso, temos dois efeitos: um efeito déficit público, já que a desvalorização cambial recai sobre uma dívida externa que é quase inteiramente pública<sup>23</sup> e um óbvio efeito custo, na medida em que as desvalorizações cambiais reais constituem-se em um poderoso efeito acelerador da inflação.

Elevadas taxas de inflação, por sua vez, têm como consequência, além (1) do aumento da relação capital/produto, na medida em que desorganiza a economia, distorcendo a alocação de recursos e além (2) da redução do estímulo a investir do setor privado nacional e multinacional, (3) o aumento do déficit público através do efeito Oliveira-Tanzi, ou seja, através da perda de receita fiscal real devido à defasagem entre o aumento em que se incorre no imposto e o momento em que este é recolhido aos cofres do Tesouro.

Por todas essas razões, espero ter deixado claro que, quando a dívida externa atinge um nível excessivamente alto, como foi o caso do Brasil a partir do final de 1980, o processo de ajustamento torna-se perverso, *self-defeating*: tem embutidos nele próprio os fatores que o levarão ao fracasso. É isso o que ocorreu no Brasil a partir de 1981, quando o governo se dá conta da crise externa e começa o processo de ajustamento interno. De um modo geral, foi o que ocorreu em toda a América Latina durante os anos 1980. Este caráter perverso das tentativas de ajustamento só não se concretizaria se imaginássemos que a política econômica pode ser reduzida a uma engenharia econômica, de forma que seria viável promover enormes reduções de salários e de consumo e ao mesmo tempo lograr significativos aumentos de exportação.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Cardoso, 1988a.

<sup>22</sup> Rossi, 1987.

<sup>23</sup> Cardoso, 1988b.

<sup>24</sup> Quando preparamos o Plano de Controle Macroeconômico, em junho-julho de 1987, tentando compatibilizar crescimento com o simples financiamento de 60% dos juros, as simulações macroeconômicas então realizadas deixaram evidente a necessidade de uma redução pouco realista do consumo. Esta verificação foi um fato decisivo para a mudança da

O problema externo, entretanto, foi aos poucos sendo equacionado, de um lado, porque os grandes superávits em transações reais, que transferiam recursos reais para o exterior, reduziam relativamente a dívida externa. De outro, porque, apesar do secretário do Tesouro americano, James Baker, haver recusado, em setembro de 1987, minha proposta, como ministro da Fazenda do Brasil, de um desconto na dívida externa através de um programa de securitização da mesma, um ano e meio depois o novo secretário do Tesouro, Nicholas Brady, incorporou esta minha sugestão ao que ficou chamado de Plano Brady.<sup>25</sup> Depois de muitos acidentes, inclusive uma postura corajosa mas mal orientada do governo Collor em relação à dívida externa, em 1993, já sob a Presidência Itamar Franco, o Brasil finalmente assinou seu Plano Brady de reescalonamento da dívida externa com um desconto de cerca de 15%. Não era um grande desconto mas, somado ao efeito dos superávits em transações reais, representava um relativo equacionamento da dívida externa brasileira.

O Brasil, entretanto, parece que não aprendera com a lição. A partir de 1995, terá início um novo ciclo de endividamento externo para o país, que terá conseqüências desastrosas para a economia brasileira. Conforme veremos no capítulo 16, o endividamento externo recebe agora um nome mais atraente, “poupança externa”, mas sua justificativa econômica era mais frágil do que a usada para o endividamento dos anos 1970. Então, o país tinha grandes projetos de investimento, a taxa de lucro esperada era alta e a taxa de juros internacional, baixa. Agora, todas essas variáveis apareciam com os sinais trocados.

#### INTERPRETAÇÃO DA CRISE DO ESTADO *VERSUS* CONSENSO DE WASHINGTON

A crise da dívida externa que tem início nos anos 1980 transformou-se rapidamente em uma crise fiscal do Estado. Dada a moratória de fato em que entra a economia brasileira a partir de 1982, as empresas não tinham como

---

estratégia brasileira. Frenkel e Rozenwurcel fizeram simulações macroeconômicas chegando a conclusões semelhantes. Segundo os dois economistas: “o ajuste exigira simultaneamente um aumento muito sustentado do coeficiente de exportações e da taxa de poupança interna por períodos muito prolongados (mais de uma década em nosso cenário base) e, ao mesmo tempo, um consumo *per capita* estancado ou declinante (1988: 58).

<sup>25</sup> Para um relato de minha atuação no Ministério da Fazenda ver Bresser-Pereira, 1992. Para uma história detalhada da negociação por mim conduzida da dívida externa ver Bresser-Pereira, 1999a.

honrar seus compromissos no exterior. Nem o Estado. Mas este, “generosamente”, através de vários mecanismos, foi assumindo a dívida das empresas. O custo da desvalorização de 1983, por exemplo, recaiu quase que integralmente sobre o Estado e suas empresas. Por outro lado, como o Banco Central não dispusesse de dólares para fornecer às empresas que deviam pagar suas dívidas em moeda forte, mas estas tinham alguns recursos em moeda local, ainda que insuficientes, elas transferiam sua dívida para o Estado pagando-lhe com os recursos em cruzeiros de que dispunham. Com esses recursos, o Estado financiava seu próprio déficit público. E a dívida externa assim se estatizava, a crise da dívida externa se transformava em crise fiscal.

Mais do que uma crise fiscal, o país passa a enfrentar, a partir dos anos 1980, uma crise do Estado. Esta crise caracterizava-se pela crise fiscal, expressa em poupança pública negativa e em aumento do endividamento público, em crise da forma de intervenção do Estado (o esgotamento do modelo de substituição de importações) e em crise da forma burocrática e ineficiente de administrar o Estado. Em três livros, eu discuti a crise da dívida externa, a crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado — crises que eu enfrentara enquanto ministro da Fazenda, em 1987 — em um quarto livro, examinei a crise da forma burocrática de administrá-lo.<sup>26</sup> Já em 1990, porém, quando dei a aula magna da Anpec, em Brasília, eu afirmava que a interpretação da nova dependência, que explicara o desenvolvimento e o subdesenvolvimento brasileiro nos anos 1970, devia agora ser substituída não pela explicação do Consenso de Washington, mas pela interpretação da crise do Estado.<sup>27</sup> O Estado que, desde 1930, fora o principal agente do desenvolvimento econômico brasileiro, transformava-se agora em um obstáculo. Ao invés de resolver o problema pela redução radical do tamanho do Estado, como as versões mais radicais, ultraliberais, desse Consenso propunha, eu sugeria que era necessário reconstruir o Estado, restabelecer sua poupança pública e reformular sua estratégia de intervenção. Mais tarde, quando assumi o Ministério da Reforma do Estado — MARE, no governo Fernando Henrique, acrescentei a necessidade da reforma gerencial do Estado para fortalecê-lo.

Creio ter sido o primeiro economista brasileiro a ter feito a crítica sistemática do Consenso de Washington, muito antes que a esquerda brasileira, ligada à oposição ao governo Cardoso, também o descobrisse. Na aula magna de 1990, eu apresentava duas teorias explicativas para a crise brasileira e

---

<sup>26</sup> Bresser-Pereira, 1991b; 1996; 1998a e Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski, 1996.

<sup>27</sup> Bresser-Pereira, 1991a.

fazia duas propostas de reforma. Como as soluções ou as políticas econômicas a serem adotadas dependiam do diagnóstico, formando com o mesmo uma unidade, chamei essa unidade de “abordagem” e, mais tarde, de “interpretação”.<sup>28</sup> As duas interpretações ou abordagens alternativas eram “o Consenso de Washington” e a “abordagem crise fiscal do Estado”.

O Consenso ou abordagem de Washington para a crise da América Latina definiu-se ao longo dos anos 1980. John Williamson, um proeminente economista do Institute for International Economics, em 1989, escreveu um artigo que serviu de base para um seminário internacional e, posteriormente, para a publicação de um livro, no qual definiu o que chamou de o “Consenso de Washington”.<sup>29</sup> Talvez a expressão “Consenso” fosse forte demais.<sup>30</sup> Mas o fato é que existiu, em Washington e mais amplamente nos países desenvolvidos da OECD, uma espécie de consenso neoliberal (não necessariamente ultraliberal) sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas que são necessárias para superá-la. O Consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 1940 e 1950.<sup>31</sup> Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento e afirmação como tendência dominante de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas por um certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas trabalhando nas grandes

---

<sup>28</sup> Usei a expressão “interpretação” especialmente a partir de Bresser-Pereira, 1996, embora já a usasse em meu trabalho inicial sobre o tema, Bresser-Pereira, 1982.

<sup>29</sup> Williamson, 1990. A carga ideológica contra o texto de Williamson foi grandemente exagerada. Williamson não é um ultraliberal e o consenso que detectou em Washington não era um consenso ultraliberal, não visava reduzir o estado ao mínimo. Tinha apenas um viés liberal (ou neoliberal, na língua inglesa, na qual “liberal” significa progressista), o que não impediu que houvesse ultraliberais entre os que o adotavam.

<sup>30</sup> Richard Feinberg, por exemplo, presente ao seminário organizado por Williamson, comentando o artigo original de Williamson, afirmou que, embora existisse em Washington um movimento em direção a “um consenso de centro”, restavam muitas dúvidas a respeito do papel do Estado. Um certo grau de emagrecimento e reorganização seria desejável, mas o produto final deveria ser antes uma onça esbelta e com alta capacidade de performance do que um pequeno mico.

<sup>31</sup> Hicks, 1974; Bleaney, 1985; Hirschman, 1979.

burocracias internacionais, é partilhada pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos vinte maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington.<sup>32</sup> Esta abordagem dominante em Washington exerce poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.

De acordo com a abordagem de Washington, as causas da crise latino-americana eram basicamente duas: (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e (2) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. A partir dessa avaliação, as reformas a curto prazo deveriam combater o populismo econômico e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo ou estruturalmente, a receita é adotar uma estratégia de crescimento *market oriented*, ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações.

Segundo John Williamson, o “Consenso de Washington” é constituído de dez reformas: (1) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; (2) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; (3) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; (4) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; (5) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo que fosse competitiva; (6) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); (7) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; (8) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; (9) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; (10) o direito de propriedade deve se tornar mais seguro.<sup>33</sup> Observe-se que as cinco primeiras reformas poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e

---

<sup>32</sup> Em relação à administração da crise da dívida externa, esse grupo forma o que Susan George chamou de “o sistema”. A cabeça política do sistema cabe ao Tesouro dos Estados Unidos (George, 1988).

<sup>33</sup> Williamson, 1990: 8-17.

da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As cinco restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido. Esta lista de reformas é, portanto, perfeitamente coerente com o diagnóstico de que a crise latino-americana origina-se na indisciplina fiscal (populismo econômico) e no estatismo (protecionismo nacionalista). Por outro lado, o Consenso de Washington nada dizia a respeito da dívida externa ou, mais amplamente, da dívida pública.<sup>34</sup> Não tem qualquer caráter histórico, ou seja, não situa a intervenção do Estado e o populismo econômico no plano da história, sugerindo implicitamente que estes problemas foram sempre, a-historicamente, causas de crise. Finalmente, a abordagem de Washington sugeria que era suficiente estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la, para que o país retome o desenvolvimento. As evidências, entretanto, não comprovam a hipótese. Países que lograram estabilizar-se e empreenderam reformas liberalizantes, como a Bolívia e, mais recentemente, o México, não retomaram o crescimento.

Já a abordagem da crise fiscal parte da hipótese de que o desenvolvimento não foi retomado depois da estabilização das contas externas e da inflação porque esta foi alcançada às custas da poupança pública e do investimento. Depois da crise da dívida, os esforços de ajustamento patrocinados por Washington buscaram o equilíbrio do orçamento público freqüentemente através da redução dos investimentos. A alternativa de alcançar a eliminação do déficit público através da redução das despesas correntes e do aumento dos impostos recebeu atenção muito menor. Dessa forma, as poupanças do Estado foram fortemente reduzidas. O Estado perdeu sua capacidade de investir e de promover política de longo prazo de forma a estimular os desenvolvimentos industrial, agrícola e tecnológico.

A abordagem de Washington esperaria, naturalmente, que os investimentos privados substituíssem os investimentos públicos.<sup>35</sup> Historicamente, não há dúvida quanto à existência e o benefício dessa tendência. Na Alemanha e

---

<sup>34</sup> Isto não foi mero esquecimento. Embora Washington reconheça a existência da crise da dívida, a versão corrente é a de que o problema tem sido *grossly overestimated*.

<sup>35</sup> Seguindo essa linha de raciocínio, na primeira análise que fiz da crise fiscal no Brasil observei que, embora fosse essencial recuperar a capacidade de poupança do Estado, essa recuperação não precisaria ser total, já que seria de se esperar que a participação do setor privado na poupança e no investimento aumentasse (Bresser-Pereira, 1987). A mesma linha de raciocínio orientou o Plano de Controle Macroeconômico (Ministério da Fazenda, 1987). Uma análise pioneira sobre a crise fiscal derivada da dívida externa foi feita por Jeffrey Sachs, 1987.

no Japão, no final do século XIX, o Estado desempenhou um papel fundamental promovendo diretamente a industrialização. Desde então, porém, esse papel não parou de ser reduzido e de se transformar. Não era, todavia, realista imaginar que essa mudança ocorresse abruptamente. A substituição dos investimentos diretos do Estado por investimentos privados deverá ser necessariamente gradual. De acordo com a abordagem da crise fiscal, o Estado, particularmente no estágio de desenvolvimento em que a América Latina se encontra, tem um papel suplementar (em relação ao mercado) mas certamente estratégico, na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento. Quando o Estado é imobilizado por uma crise fiscal, toda a economia é imobilizada.

Esta perspectiva não é necessariamente oposta à abordagem do Consenso de Washington. A abordagem, de fato, alternativa era a “abordagem nacional-populista”, que ainda existe de forma espalhada e endêmica na América Latina mas, como perdeu credibilidade e apoio nos últimos anos, não merece atenção.<sup>36</sup> A abordagem da crise fiscal aceita a necessidade da redução do tamanho do Estado que cresceu de forma exorbitante, concorda que esse crescimento provocou distorções na medida em que o Estado se tornou presa dos interesses especiais dos *rent-seekers*, mas salienta que a crise deve-se menos ao tamanho do Estado e mais ao fato que a sua forma de intervenção — a estratégia de substituição de importações — esgotou-se. Por outro lado, não aceita o lema neoliberal segundo o qual, se as falhas do Estado podem ser mais graves do que as do mercado, a solução é eliminar ou reduzir ao mínimo a intervenção.

Com essas ressalvas, a abordagem da crise fiscal concorda com as propostas do Consenso de Washington. Considera-as insuficientes porque o diagnóstico da crise é incompleto e, em parte, equivocado. Porque não respeita a concepção de “fato novo” para explicar os fenômenos econômicos e sociais. Só é possível explicar um fato novo, como é a crise da América Latina nos anos 1980, através de outros fatos também novos. A crise da América Latina não pode ser explicada pelo populismo econômico, porque este sempre existiu e, não obstante, a região se desenvolveu. Não se explica tampouco pela inexistência de estabilização, porque esta, de um lado, é consequência

---

<sup>36</sup> A abordagem nacional-populista rejeita qualquer tipo de ajustamento, propõe que o déficit público e salários mais elevados frequentemente sejam funcionais para sustentar a demanda agregada cronicamente debilitada e promover o desenvolvimento, nega que a intervenção do Estado foi grande demais e que a estratégia de substituição de importações se esgotou. Embora o número de defensores dessa abordagem tenha diminuído drasticamente, as práticas correspondentes continuam a ser amplamente adotadas.

da crise e, de outro, ao ser alcançada, não garante a retomada do desenvolvimento. Não se explica, finalmente, pela natureza intrinsecamente equivocada da intervenção do Estado, porque esta, durante muitos anos, foi muito bem-sucedida. A América Latina jamais teria tido o desenvolvimento que teve entre 1930 e 1980 não fosse essa intervenção. Explica-se, entretanto, pelo crescimento excessivo e distorcido do Estado e pelo esgotamento da estratégia de intervenção. E explica-se, principalmente, pela crise fiscal a que foi levado o Estado, na América Latina nos anos 1980, uma crise que imobiliza o Estado e o transforma em obstáculo ao invés de promotor de desenvolvimento.

O conceito de crise fiscal do Estado deve ser claramente distinguido da mera indisciplina fiscal e do correspondente déficit público. Trata-se de um problema estrutural, ao invés de um simples problema conjuntural. Déficits públicos persistentes tendem naturalmente a levar a uma crise fiscal, mas uma vez que esta se define, passamos a ter um problema muito mais grave do que a ocorrência de um mero déficit público. James O'Connor (1973) desenvolveu originalmente o conceito de crise fiscal do Estado. A rigor existe na expressão uma redundância, já que uma crise fiscal é sempre uma crise do Estado. Mas a expressão é adequada ao salientar que é o Estado que está em crise — uma crise que tem no profundo desequilíbrio fiscal sua expressão econômica mais forte. O'Connor relacionou essa crise à impossibilidade e incapacidade do Estado de atender às crescentes demandas dos diversos setores da economia, particularmente dos setores mais “modernos” que tendem a se aliar: as grandes empresas oligopolistas, inclusive as grandes empresas que produzem para o Estado e os seus trabalhadores organizados sindicalmente.

Na América Latina, a crise fiscal do Estado tem cinco ingredientes: (1) o déficit público; (2) poupança pública negativa ou muito pequena; (3) uma dívida pública — externa e interna — excessivamente grande; (4) falta de crédito do Estado, expressa na sua incapacidade de constituir uma dívida pública interna voluntária ou no prazo excessivamente curto dessa dívida (o *overnight* brasileiro); e (5) a falta de credibilidade dos governos (que não deve ser confundida com a falta de crédito do Estado).

O déficit público e a insuficiência da poupança pública são características de fluxo da crise fiscal do Estado, enquanto que o tamanho da dívida pública, um problema de estoque essencial. A falta de crédito e de credibilidade são problemas psicosociais diretamente relacionados com as três características reais anteriores, mas que possuem um certo grau de autonomia em relação a elas. Um país pode ter um déficit público elevado e uma dívida pública também elevada, mas seu Estado pode ainda não ter perdido o crédito e seu governo, a credibilidade. A maioria das características da crise fiscal são

auto-explicativas. Não necessitam maior elaboração. Parece-me, entretanto, importante salientar o problema da insuficiência de poupança pública, porque, especialmente em um país em desenvolvimento, esse fator tem uma importância estratégica fundamental.

A poupança pública, SG, é igual à receita corrente, T, menos a despesa corrente, CG, na qual estão incluídos os juros da dívida.<sup>37</sup>

$$SG = T - CG$$

A poupança pública distingue-se, assim, do déficit público, DG, que é igual à receita corrente do governo menos todos os seus gastos, inclusive os de investimento, IG:

$$DG = T - CG - IG$$

Nestes termos, os investimentos do Estado são financiados ou por poupança pública ou por déficit público:

$$IG = SG + DG$$

Este conceito é muito simples e de extraordinária importância, mas muito pouco usado. Poucos economistas o utilizam, embora, excluídas as empresas estatais, faça parte dos sistemas de contas nacionais.<sup>38</sup> Sob a influência do Consenso de Washington e, particularmente, do enfoque de ajustamento fiscal adotado pelo Fundo Monetário Internacional, só se fala no déficit público e, mais recentemente, no superávit primário, embora a poupança pública tenha tanta ou maior importância.

A poupança pública será especialmente importante se adotarmos um conceito amplo de investimento público. De acordo com esse conceito, os investimentos públicos abrangem: de um lado, (1) os investimentos propriamente ditos, que incluem (1.1) os investimentos em infra-estrutura que o setor privado não tem interesse em realizar (estradas, ruas, águas, esgotos, comunicações, transportes, energia), (1.2) os investimentos sociais (escolas, hospitais, equipamentos culturais) e (1.3) os investimentos de segurança (delegacias, penitenciárias); e de outro lado, (2) os subsídios ou incentivos aos investimentos privados (política agrícola e industrial). No momento em que

---

<sup>37</sup> Poderíamos considerar que na despesa e na receita correntes não estão incluídas as empresas estatais. Nesse caso, a forma mais simples de levar em conta a poupança (ou a despoupança) dessas empresas é adicionar à fórmula definidora da poupança pública os lucros (poupança das empresas estatais) ou subtrair os prejuízos (despoupança dessas empresas).

<sup>38</sup> Não tenho conhecimento de nenhum estudo sobre a poupança pública nos países latino-americanos. Em relação ao Brasil, as informações existem, mas excluem as empresas estatais. Quem usou de forma pioneira o conceito de poupança pública em seus estudos do Estado brasileiro foi Rogério Werneck, 1987.

a poupança pública aproxima-se de zero, o Estado só terá uma alternativa, caso queira manter esses investimentos: financiá-los através do déficit público. Entretanto, caso o objetivo seja eliminar o déficit público — o que é em princípio essencial para superar a crise fiscal —, a condição será eliminar também o investimento público. Na primeira hipótese de poupança pública zero, em que o déficit público é mantido, o Estado continua a poder investir, mas estará agravando seu endividamento e perdendo crédito; na segunda, de poupança pública zero, em que o déficit público é eliminado, o Estado terá também que zerar seus investimentos. No caso da poupança pública ser negativa, mesmo que os investimentos públicos tenham sido zerados, haverá déficit público, que financiará uma parte dos gastos correntes. Em qualquer uma das hipóteses, o Estado estará sendo imobilizado, estará se tornando incapaz de definir e implementar uma política econômica. Ora, é essa, mais do que qualquer outra, a característica definidora da crise fiscal.

Quadro 20  
Investimento, poupança e déficit público  
na América Latina: 1980 e 1988. Países selecionados.

	Investimento público		Poupança pública		Déficit público	
	(% PIB) (1)		(% PIB) (1)		(% PIB) (2)	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentina	8,9	7,9	2,3	-2,2	-2,6	-6,3
Brasil	2,4	3,0	1,1	-2,6	-6,7	-4,3
Bolívia	1,2	2,7	-6,7	-2,0	-9,1	-4,2
Chile	2,6	3,5	6,4	11,4	3,5	3,9
Colômbia	6,6	7,7	0,7	1,1	-2,0	-1,5
México	9,6	4,4	1,5	-0,9	-3,6	-3,5
Peru	3,0	0,5	2,0	-3,6	-2,4	-4,8
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	0,0	-7,4

(1) Bolívia, Peru e Venezuela: apenas Governo Central; Chile: Governo Central, entidades descentralizadas e municípios; Brasil: não inclui empresas estatais. Argentina, Bolívia, Chile e Venezuela: investimento público não inclui transferências de capital. (2) Bolívia, Colômbia e Venezuela: apenas Governo Central. Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para as NFSPs, também Banco Central do Brasil e Banco de México.

O Estado brasileiro, que realizava uma poupança pública em torno de 5% do PIB nos anos 1980, passa a apresentar poupanças públicas negativas a partir de meados dos anos 1980. O investimento público cai quase correspondentemente, isso só não aconteceu de forma completa porque o déficit

público passou a financiar parte dos investimentos públicos. O mesmo fenômeno ocorreu nos demais países latino-americanos, que no passado tiveram um papel decisivo em estruturar o interesse nacional e em promover o desenvolvimento econômico através da apropriação e utilização de poupanças públicas forçadas, que foram atingidos pela crise fiscal no início dos anos 1980 e progressivamente imobilizados. Os dados do Quadro 20 são muito claros.<sup>39</sup> Na maioria dos países, o investimento público se mantém aproximadamente ao nível do início da década; cai fortemente nos casos do México e do Peru. Os dados sobre a poupança pública são mais impressionantes. Em 1980, entre os oito países selecionados, apenas a Bolívia apresentava poupança pública negativa; em 1988, apenas o Chile e a Colômbia (exatamente os dois países que já não enfrentam a crise fiscal) apresentavam poupança pública positiva. O déficit público caiu em praticamente todos os países, mas continuou elevado. A única exceção foi o Chile, que apresentou superávit público desde o início da década. O déficit da Colômbia foi pequeno. O do México, em 1988, continuava alto, não obstante o brutal esforço de ajustamento fiscal realizado por esse país.

---

<sup>39</sup> Na maioria dos casos, os dados relativos às empresas estatais não estão incluídos.

## CAPÍTULO 12

### CRISE DO PACTO POPULAR-DEMOCRÁTICO

O Pacto Popular-Democrático de 1977, que presidiu a transição do país para a democracia, entrou em crise no início de 1987. O fato decisivo foi o fragoroso fracasso do Plano Cruzado em estabilizar os preços e estabelecer as bases para a retomada do desenvolvimento, superando a crise econômica iniciada em 1980. Essa crise, que fora decisiva para apressar o fim do regime autoritário, tornava-se agora a causa da crise do Pacto Popular-Democrático de 1977. A nova crise política mostrava mais uma vez o fosso existente entre uma cidadania massificada, dotada de direito de voto, mas sem participação efetiva na vida política, e uma elite incapaz de definir um pacto político e um projeto nacional para o Brasil. Expressou-se na perda de legitimidade política — ou seja, na perda de apoio na sociedade civil — do governo Sarney.

A crise política que se manifesta então não era apenas uma crise de legitimidade do governo semelhante à verificada nos últimos anos do regime militar. Era também uma crise de desilusão e de falta de perspectivas, de falta de esperança mesmo, enquanto que a crise do regime militar foi também grave, mas era uma crise marcada pela esperança, pela perspectiva da democracia.

A crise foi de falta de legitimidade porque o governo Sarney, a partir de 1987, perdeu o apoio da sociedade civil. Não se tratava apenas de queda de popularidade, de falta de apoio do povo. Também as classes dirigentes, que têm um peso maior na sociedade civil do que os cidadãos comuns, perderam a confiança no governo. Os níveis de popularidade do governo Sarney caíram tanto que eram piores do que os índices alcançados pelo governo Figueiredo quatro anos antes. Segundo pesquisas da *Folha de S. Paulo*, enquanto o presidente Figueiredo, no auge da crise do regime militar, em plena Campanha das Diretas Já, obtinha, em março de 1984, 10% de bom e ótimo e 40,5% de ruim e péssimo em São Paulo, o presidente José Sarney obtinha quatro anos mais tarde, no mesmo estado, 11% de ótimo e bom e 64% de ruim e péssimo.<sup>1</sup> Ora, quando a perda de popularidade alcança tais níveis é certo que houve também perda de apoio da sociedade civil. Configura-se então uma crise de legítimi-

---

<sup>1</sup> *Folha de S. Paulo*, 18/3/1984 e 13/3/1988, respectivamente.

dade, surgindo em consequência o problema da ingovernabilidade. O governo, isolado da sociedade, imobiliza-se, e a crise só tende a se aprofundar.

As origens da crise política devem ser buscadas no final do regime militar quando teve início o processo de redemocratização do país e, simultaneamente, houve o agravamento de problemas econômicos já existentes. Nos anos 1970, o Brasil crescia a passos acelerados, mas mantinha um regime político autoritário e via agravadas as desigualdades econômicas e sociais. Nos anos 1980, a democracia foi recuperada, mas a crise econômica que analisei no capítulo anterior não foi superada. Pelo contrário, continuou a se agravar. Neste capítulo examinarei a crise política dos anos 1980, a partir do pacto político que se forma durante a transição democrática.

Na verdade tudo indica que a morte de Tancredo Neves, no momento em que deveria assumir a Presidência da República, e sua substituição por José Sarney não foi apenas uma tragédia pessoal, foi também uma fatalidade histórica que custou caro ao Brasil. A história não é construída por personalidades, mas a curto prazo não há dúvida de que o peso positivo ou negativo de determinados dirigentes políticos pode ser decisivo. A circunstância de José Sarney haver ocupado a Presidência da República foi o fator determinante para o retorno ao poder dos setores mais arcaicos e parasitários do capitalismo brasileiro.

É possível adotar uma visão alternativa estruturalmente mais pessimista e afirmar que a Nova República estava fadada ao fracasso, independentemente de a quem coubesse sua liderança política. Esta é, por exemplo, a posição adotada por Florestan Fernandes, a partir do diagnóstico do caráter conservador da redemocratização brasileira:

*A Nova República* não rompeu com o passado remoto ou recente. Não combateu de frente a ditadura. Contornou-a e prolongou-a. Nasceu de seu ventre e foi batizada em sua pia batismal. O Colégio Eleitoral tinha de ser o seu berço e, também, o seu leito de morte... O governo que sucede à ditadura nasce marcado por sua ineficiência e impotência. Ele procura avançar na direção do “mudancismo”, mas as mudanças que ele apregoa envelheceram e se esvaziaram depois de mais de vinte anos de calamidade ditatorial. Ele busca alianças “populistas”, mas é manietado por seu conteúdo ambíguo e por suas impulsões conservadoras.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Fernandes, 1985: 20.

É indiscutível o caráter relativamente conservador da transição democrática que ocorreu no Brasil. Mas não se deve esquecer que a Constituição de 1988 foi fruto dessa transição, e nela idéias progressistas e nacionais estão presentes. O compromisso com a democracia e com a afirmação dos direitos sociais, e um substancial aumento dos gastos públicos voltados para a educação, a saúde pública e para esquemas de renda mínima foram resultado dessa constituição, assim como o foi a grande descentralização de recursos para os municípios. Em conseqüência, o Brasil, nos dezoito anos que se seguiram à transição democrática, avançou substancialmente no plano político e social. A democracia brasileira tornou-se mais consolidada, a sociedade civil teve mais espaço para ação e os indicadores sociais do país melhoram de forma substancial. É no plano econômico que os resultados da transição democrática não foram satisfatórios. Em parte porque a democracia abriu maior espaço para o populismo. Mas, em compensação, a democracia vem permitindo uma ampliação do debate público ao nível da sociedade civil. Através desse debate é possível esperar que o número e a gravidade dos erros de política econômica diminuam.

O fato de que a redemocratização transformou-se em um movimento político necessariamente vitorioso a partir da adesão da burguesia, no final dos anos 1970, teria conseqüências inevitáveis. E não há dúvida de que a conciliação via Colégio Eleitoral teve um preço. Mas esse caráter conservador e conciliatório da transição democrática brasileira não deveria implicar necessariamente seu fracasso político, não necessitava ter como resultado a crise política e o aprofundamento da crise econômica. Significava, certamente, que os objetivos democráticos e progressistas de uma grande parte dos que dela participaram não seriam perseguidos pelo novo governo com a firmeza que se desejaria. Significava que a posição de poder e privilégio das classes dominantes não seria ameaçada. Mas não significa que o governo da Nova República se revelaria incapaz de enfrentar os problemas econômicos e sociais do país, e, em conseqüência, afundaria em uma crise de legitimidade como aquela que se desencadeou em 1987.

Para Florestan Fernandes, uma vez caracterizado o conservadorismo da redemocratização, seu fracasso se tornaria inevitável, porque ele está convencido, pelo menos desde *A revolução burguesa*, de que a burguesia brasileira, devido a seu caráter dependente, é intrinsecamente incapaz de realizar a revolução democrática e burguesa que as burguesias dos países centrais realizaram no século passado e início deste século. Esta não é minha posição. Embora o caráter dependente da burguesia brasileira limite sua capacidade de liderança econômica e política, embora a burguesia muitas vezes se revele

politicamente confusa e medrosa, parece-me um equívoco negar-lhe capacidade de liderança econômica e política por falta de uma visão adequada dos problemas nacionais. O projeto da burguesia pode não ser claro e certamente não se identifica com o projeto de cada um de nós, mas ele existe. As pesquisas e a análise de Eli Diniz e Renato Boschi a respeito são conclusivas.<sup>3</sup> E a própria experiência de desenvolvimento nacional do Brasil desde 1930, que foi essencialmente o resultado de uma aliança entre a burguesia e os técnicos ou burocratas estatais, revela sua capacidade de promover o desenvolvimento do país, pelo menos até os anos 1970. É certo que revela também seu conservadorismo, sua incapacidade de resolver de forma adequada o problema da concentração de renda, sua falta de determinação em enfrentar a condição de miséria absoluta em que ainda vive uma parte ponderável da população brasileira. Mas é preciso não confundir esse conservadorismo, que, aliás, caracterizou as burguesias dos países hoje desenvolvidos, com incapacidade de liderança política para a promoção do desenvolvimento nacional.

Nestes termos, se o governo Sarney (ou a Nova República) não estava fadado ao fracasso, apesar do conservadorismo da transição democrática, por que fracassou? No segundo semestre de 1987, Walder de Góes fez a seguinte avaliação do governo Sarney:

José Sarney é o mais frágil dos presidentes brasileiros desde João Goulart em sua fase terminal... Ao longo dos seus dois anos e meio de governo, Sarney perdeu, um a um, todos os recursos simbólicos potenciais que poderia utilizar para adquirir legitimidade. As demandas por mudanças foram sistematicamente frustradas pelo excesso de continuidade na forma, no ritmo e na substância da transição política: os militares continuaram no proscênio, o fisiologismo exacerbou-se, a corrupção tornou-se generalizada e visível, a máquina estatal mostrou-se mais ineficiente. Projetou-se do presidente a imagem de um homem intrinsecamente frágil, provinciano, preso a um círculo de parentes e amigos, afastado das correntes políticas e ideológicas dominantes, desastrado em suas ações políticas.<sup>4</sup>

Esta análise de Walder de Góes na verdade traduzia uma posição generalizada das elites brasileiras em relação ao governo Sarney. Muitas são as

---

<sup>3</sup> Diniz, 1978; Boschi, 1979.

<sup>4</sup> Góes, 1987: 1.

razões do fracasso desse governo. Algumas delas estão sugeridas nas palavras de Walder de Góes. A hipótese básica deste capítulo, porém, é a de que uma causa é dominante em relação às demais: José Sarney era um estranho ao Pacto Popular-Democrático que levou à redemocratização. Suas origens no Maranhão e sua prática política estão ligadas ao capitalismo mercantil, dependente do Estado, e a formas de populismo econômico e de clientelismo político que há muito tempo vinham deixando de fazer sentido para um país moderno. Estas práticas pareciam ter sido definitivamente derrotadas pelo pacto político moderno que presidiu a transição de 1984. As relações políticas que, antes de chegar à Presidência, procurou estabelecer com representantes do capitalismo dominante no Sul do país, foram em geral relações com os setores especulativos e marginais desse capitalismo — e foram essas relações, além das suas relações nordestinas originais, que prevaleceram durante seu governo.

Na medida em que esta hipótese for correta, todas as demais causas da profunda crise de legitimidade do governo Sarney ficam a ela subordinadas. Tanto a incapacidade de atender às demandas populares por maiores avanços sociais e democráticos quanto de atender às demandas conservadoras por maior ordem e firmeza na condução da coisa pública ficam esclarecidas. O fisiologismo sem precedentes desse governo e sua falta de capacidade de enfrentar a gravíssima crise econômica em que o Brasil se encontrava passam a ter como explicação básica a volta do capital mercantil à posição dirigente no Brasil em um momento em que os representantes desse tipo de capitalismo já não tinham mais qualquer possibilidade de efetivo exercício do poder por falta de hegemonia econômica e ideológica.

#### CONTRADIÇÕES INTERNAS E POPULISMO

É certo que no início de seu governo o presidente José Sarney tentou ser fiel ao Pacto Popular-Democrático, moderno e progressista, que, por obra do destino, o levava ao poder. Seu comportamento durante o ano de 1985 foi caracterizado pela tentativa de encontrar um discurso e uma prática política moderna e progressista. O ministério de Tancredo Neves foi mantido, e quando se tratou de mudá-lo, a mudança foi feita em um sentido mais progressista. No Ministério da Fazenda, por exemplo, Francisco Dornelles foi substituído por Dilson Funaro. Através de um único ato, os empresários paulistas e os economistas progressistas — embora bastante diferentes — da Unicamp, da PUC do Rio de Janeiro e da USP assumiram o comando da política eco-

nômica brasileira, respectivamente no Ministério da Fazenda, no Banco Central e no Ministério do Planejamento. A área social é definida formalmente como prioritária pelo governo. O Inamps, sob o comando do ministro Waldir Pires, inicia uma revolução no sistema de saúde brasileira: as Ações Integradas de Saúde, que mais tarde, com a Constituição de 1988, dariam origem ao SUS. A reserva de mercado na informática foi reafirmada. A dívida externa começa a ser objeto de uma política soberana. Inicia-se o processo de privatização das empresas estatais. Reafirma-se, embora com certa ambigüidade, a vocação da economia brasileira no sentido de integrar-se cada vez mais no sistema capitalista internacional. Inicia-se a limpeza do “entulho jurídico autoritário”: restabelecem-se as eleições diretas para a Presidência da República, suaviza-se a Lei de Segurança Nacional, a Constituinte é convocada.

É verdade que as mudanças são tímidas e às vezes não chegam a acontecer. Ao invés de se convocar uma Assembléia Nacional Constituinte autônoma, convoca-se conservadoramente um Congresso Constituinte, cuja autonomia é sistematicamente colocada em dúvida pela Presidência da República. As duas reivindicações básicas dos trabalhadores — a ampliação do direito de greve e a autonomia sindical em relação ao Estado — chegam a ser propostas pelo ministro do Trabalho, mas não se efetivam. O poder militar, inclusive seu controle de seis cargos de nível ministerial, é mantido intacto.

Nesse primeiro ano da Nova República começam a ficar evidentes os conflitos internos do pacto democrático. As reivindicações dos trabalhadores eram claramente superiores à capacidade do sistema econômico de atendimento a curto prazo. Reivindicavam-se aumentos salariais reais ou reposições salariais muito superiores ao aumento da produtividade, que no setor privado acabaram resultando em aceleração da inflação, no setor público, em aumento do déficit público, e na economia como um todo, em aumento do consumo. A disposição da classe dominante, inclusive dos empresários modernos e progressistas, de fazer concessões na área social ou de pagar mais impostos para restabelecer os níveis deteriorados da carga tributária, é claramente menor do que a necessária. Aprovam sempre a idéia de um pacto social, mas conservadoramente pretendem limitar o pacto aos problemas salariais — o que evidentemente não é aceitável para os trabalhadores. Na área salarial, acabam adotando uma curiosa atitude populista: fazem pouca resistência às reivindicações salariais, e em seguida repassam imediatamente os aumentos reais para os preços, acelerando a inflação.

O populismo, aliás, não é apenas a resposta dos empresários às demandas sociais potencializadas pela redemocratização. É principalmente a resposta do governo, não apenas do governo federal, mas também dos governos esta-

duais. Os aumentos dos salários dos funcionários públicos e dos empregados e administradores das empresas estatais é o resultado mais evidente desse fenômeno. Mas o aumento dos gastos em obras e serviços públicos muito além da real capacidade financeira do Estado é outra manifestação do mesmo fenômeno. O resultado era o aumento do déficit público e, portanto, a redução da capacidade de poupança do Estado — capacidade essa que já havia sido antes gravemente reduzida pela necessidade de pagar os juros de uma dívida externa pública excessivamente grande, e que naquele momento (1985) estava sendo agravada pelo aumento explosivo da dívida pública interna, como decorrência do contínuo aumento do déficit público e do estancamento de novos financiamentos externos.

O populismo do governo e dos empresários naturalmente não resolvia os problemas existentes; só os agravava. A grande crise econômica que tem início em 1979, quando os banqueiros internacionais, diante da grande elevação da taxa de juros e da recessão nos Estados Unidos, começam a cortar os créditos para o Brasil, foi mal diagnosticada e mal administrada pelo governo autoritário em duas fases distintas: 1979/1980, expansão irresponsável e 1981/1983, ajustamento excessivo, que reduziu o déficit público e reequilibrou o balanço de pagamentos, mas provocou fortíssima redução da taxa de investimentos e acelerou a inflação.

Configura-se, então, a crise econômica mais grave da história do Brasil industrial, ou seja, a crise mais profunda da economia brasileira nos últimos cem anos: em termos de renda *per capita* o Brasil ficou estagnado desde 1980. O governo da Nova República, entretanto, animado pelo crescimento ocorrido a partir de 1984, baseado no aumento das exportações, que continua em 1985, agora com base no aumento populista do consumo, não percebe a gravidade da situação e não toma as medidas necessárias para enfrentar as duas causas básicas dessa crise sem precedentes: o desequilíbrio financeiro do setor público e a dívida externa.

A conseqüência dessa dupla incapacidade — incapacidade de dizer não às pressões que vinham de todos os lados, dos trabalhadores e dos empresários, e incapacidade de diagnosticar e fazer frente à crise econômica — é a aceleração da inflação e o desgaste político do governo. Esse desgaste já era sensível no início de 1986. Uma excelente indicação do desencanto com o novo governo e da perda de apoio junto à sociedade civil é a entrevista que o senador Fernando Henrique Cardoso — líder do PMDB no Senado e um dos mais representativos líderes dos setores modernos e progressistas que levaram José Sarney ao poder — dá em fevereiro desse ano ao *Jornal do Brasil*, criticando fortemente o governo. O rompimento do pacto democrático já havia começado.

Em 28 de fevereiro de 1986, entretanto, um fato novo — o Plano Cruzado — muda completamente o quadro econômico e político do país. Diante de uma inflação que não parava de crescer, o governo afinal segue a recomendação do grupo de economistas que desenvolvera a teoria da inflação inercial e promove um “choque heterodoxo” congelando todos os preços.<sup>5</sup> O plano fora bem formulado, correspondia a um diagnóstico correto da natureza da inflação brasileira — basicamente inercial naquele momento — e foi bem-sucedido em reduzir drasticamente a inflação. Em conseqüência, obteve imediatamente total apoio de toda a Nação. Durante alguns meses o governo e a sociedade viveram em estado de graça. Os índices de popularidade do governo subiram a níveis jamais imaginados. Afinal a Nova República fez o que dela se esperava. A crise econômica e a crise política foram esquecidas.

Entretanto, alguns erros cometidos no momento da sua formulação — a idéia irrealista de “inflação zero” e o aumento real de salários de 8% no dia do congelamento — somados a uma série de erros na administração do plano, principalmente a incapacidade de controlar uma demanda agregada que, apoiada no consumo, crescia explosivamente, e na incapacidade de corrigir os desequilíbrios dos preços relativos, levaram o Plano Cruzado ao completo fracasso no final de 1986. A responsabilidade desse fracasso deve ser compartilhada por muitos, mas não há dúvida de que foi decisivo o imobilismo do presidente, que, fascinado pelo êxito do plano, proibiu a flexibilização do congelamento nos meses seguintes, impedindo a correção dos preços relativos, e limitou o mais possível as medidas fiscais propostas pelos dois ministros da área econômica e principalmente pela equipe do Banco Central com o objetivo de submeter ao controle a demanda agregada. As seqüelas deixadas pelo fracasso do Plano Cruzado foram terríveis: colocou-se em dúvida a contribuição dos economistas neo-estruturalistas ou inercialistas que haviam

---

<sup>5</sup> Esta teoria foi desenvolvida concomitantemente por um grupo de economistas da PUC do Rio de Janeiro — André Lara Resende, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Francisco Lopes e Pêrsio Arida, os quais, com exceção do segundo, participavam do governo e foram responsáveis pela formulação do Plano Cruzado — por Yoshiaki Nakano e por mim, que fomos inclusive os primeiros a propor um choque heterodoxo que chamamos de “política heróica de combate à inflação” (1984a). Escrevemos uma resenha do desenvolvimento da teoria da inflação inercial e uma análise preliminar do Plano Cruzado quatro meses depois do seu lançamento, quando já estavam presentes as distorções que afinal o levaram ao fracasso (Bresser-Pereira e Nakano, 1987).

desenvolvido a teoria da inflação inercial e proposto o “choque heterodoxo”, a partir de uma crítica à ortodoxia neoclássica; ocorreu o retorno da crise econômica e financeira, no primeiro semestre de 1987, com uma virulência que não tinha precedentes na história do país; e a crise política caracterizada pela perda de popularidade e de legitimidade do governo junto à sociedade civil reapareceu com toda força.

Assumi o Ministério da Fazenda em 29 de abril de 1987, em meio à profunda crise desencadeada pelo fracasso do Plano Cruzado. Nesse momento, porém, ainda restava alguma esperança na ação do governo. Uma indicação disto é o fato de que o presidente do PMDB, deputado Ulysses Guimarães, ainda queria associar o nome do partido à política econômica do governo e apresentou quatro nomes para a substituição do ministro demissionário, inclusive o meu. Acreditava-se, portanto, ainda naquela época, na possibilidade de se manter o Pacto Popular-Democrático que dera origem à Nova República e que sempre teve como base o PMDB. Sete meses e meio mais tarde, porém, quando apresentei de forma definitiva minha demissão, a decisão do presidente do partido, deputado Ulysses Guimarães, foi a de não oferecer mais qualquer nome para a Fazenda. Era o sintoma definitivo de que o pacto democrático, progressista e moderno, fora rompido, não mais existia. Era o sinal de um profundo agravamento da crise política.

Que fatos novos ocorreram nesse período com um resultado político tão desastroso? Não vou fazer aqui a análise de minha administração no Ministério da Fazenda, nem fazer a crônica política do período, mas apenas resumí-las em quatro pontos. Tomei, então, (1) as medidas de emergências substanciadas no chamado Plano Bresser, visando e logrando contornar a agudíssima crise econômico-financeira que produzia então um número de concordatas e falências, uma redução dos salários reais, um aumento do desemprego, uma aceleração da inflação e um desequilíbrio do balanço de pagamentos nunca vistos anteriormente; (2) formulei um plano de médio prazo para o país, o Plano de Controle Macroeconômico; (3) reformulei a política brasileira em relação à dívida externa, que depois resultaria no Plano Brady; e (4) propus uma reforma tributária e um conjunto de medidas visando reduzir o déficit público cuja não aceitação pelo presidente foi a causa específica de minha demissão.<sup>6</sup> Ao adotar essa política econômica eu estava baseado no diagnóstico da crise do Estado brasileiro, e propunha uma perspecti-

---

<sup>6</sup> Sobre minha atuação no Ministério da Fazenda, entre abril e dezembro de 1987, ver Bresser-Pereira, 1992.

va teórica e prática que poderia ser chamada de neo-estruturalista ou novo-desenvolvimentista.

No plano político, porém, houve um fato novo. No dia 18 de maio, dezessete dias depois que assumi o ministério, configurou-se definitivamente a crise política que perduraria até o fim do governo Sarney. Nesse dia, o presidente José Sarney vai à televisão e declara, contra a expectativa geral, que ficaria não quatro anos na Presidência mas cinco. O discurso contrariava os compromissos que José Sarney e Tancredo Neves haviam assumido, por não terem sido eleitos em eleições diretas mas pelo Colégio Eleitoral, de permanecer no cargo apenas quatro anos — tempo suficiente para aprovação da nova Constituição. Ao tomar essa decisão o presidente perdeu o apoio dos setores democráticos e progressistas que até então haviam se colocado a favor de seu governo. Começava então a cisão do PMDB, que daria origem, um ano mais tarde, em 1988, ao PSDB, sob a liderança de Mário Covas, André Franco Montoro e Fernando Henrique Cardoso. O presidente sentiu-se pessoalmente comprometido com seu próprio discurso. Em consequência disso passou a subordinar toda a sua ação política à obtenção dos cinco anos. O princípio de Maquiavel de que o primeiro dever do príncipe é conservar o seu próprio poder foi entendido literalmente e passou a ser praticado até o seu limite.

Para atingir o objetivo de conservar-se no poder por cinco anos define-se aos poucos uma estratégia e uma tática política. A estratégia é simples. Percebendo que os setores mais progressistas ou de esquerda no PMDB se afastavam do governo, a idéia foi dividir o PMDB e formar um grande partido de direita com a adesão do PFL e de parte do PDS — dois partidos que tinham origem no regime autoritário, como o próprio Sarney. Dessa forma toda a burguesia se unificaria em torno do presidente. Sarney não consegue, porém, formar o novo partido, muito menos unir o empresariado para apoiá-lo, mas no final de 1987 forma-se um agrupamento político de direita na Constituinte, o “Centrão”, que se oporá às teses de esquerda dominantes na Comissão de Sistematização e dará apoio parlamentar ao presidente. Significativamente, porém, algumas teses nacionalistas fora do tempo — nacionalismo dos anos 1950 contra o “imperialismo anti-industrializante” — defendidas por setores da esquerda, são endossadas pelo “Centrão”.

Se a estratégia tinha um certo tom ideológico, visando a unificação da direita, as táticas eram basicamente duas: (1) fazer a ameaça velada quanto à possibilidade de novo golpe militar, utilizando para isso as declarações dos ministros militares afirmando ser “inviável” ou “inaceitável” um mandato de quatro anos; e (2) recorrer ao clientelismo ou ao “fisiologismo” explícito,

ou seja à utilização das verbas do governo para atender aos governadores e aos deputados e assim garantir seu apoio ao mandato de cinco anos. Dado, de um lado, o receio de novo golpe militar e, de outro, o grande poder do governo federal e o clientelismo dominante entre governadores e parlamentares, a estratégia de aliciamento dos constituintes para a tese dos cinco anos foi afinal bem-sucedida. A pressão sobre os governadores e os favores aos parlamentares com os recursos do governo alcançaram índices nunca antes vistos no Brasil. Com isso, o governo desmoralizava-se perante toda a sociedade, mas alcançava o apoio parlamentar que desejava. Por outro lado, embora os fisiológicos não sejam, em princípio, de direita — também os há de esquerda — eles são sempre favoráveis ao governo do qual dependem. Se o governo é de direita eles também o serão; se deseja que se filiem ao “Centrão”, eles se aliarão. Com isso inchou a direita governista, como antes inchara o partido do governo, o PMDB, pela adesão dos oportunistas ou fisiológicos de todos os tipos.

#### AGRAVAMENTO DA CRISE E HIPERINFLAÇÃO

Ora, os fisiológicos, pendurados nos favores do governo, dependentes dos subsídios e incentivos do Estado, são os representantes por excelência do capital mercantil e do Estado patrimonialista. Não são apenas os líderes militares que conservam seu poder quase intacto. O que tivemos a partir de 1987 foi o retorno ao poder dos líderes políticos do regime autoritário. À medida que líderes do Pacto Popular-Democrático de 1977 abandonavam um a um o governo, eram substituídos pelos velhos amigos do presidente, em geral por representantes típicos do capital mercantil e parasitário que existe em todo o Brasil, mas ainda é dominante no Nordeste. Mais do que em uma continuidade, devemos falar em um retorno das elites políticas retrógradas, que, a partir da incapacidade de José Sarney de liderar o Pacto Popular-Democrático e dar-lhe características progressistas e modernas, voltaram por suas mãos ao comando do país.<sup>7</sup>

A transição foi desde o início conservadora e envolvia uma certa continuidade em relação ao regime militar. Mas essa continuidade era limitada na

---

<sup>7</sup> O principal líder político do regime militar que volta ao poder com Sarney, a partir de 1987, é Antônio Carlos Magalhães, que entrara em relativo ostracismo depois de derrotado por Waldir Pires nas eleições de 1996 para o governo da Bahia.

medida em que a redemocratização fora uma efetiva conquista dos setores democráticos e modernos, tanto progressistas quanto conservadores. Fora o resultado de forças políticas de centro-esquerda e de centro-direita que se uniram para implantar no Brasil um capitalismo democrático e moderno. Entretanto, a partir da crise do Plano Cruzado, e, principalmente, do segundo semestre de 1987, os aspectos conservadores e arcaicos do governo acentuaram-se. Além da centro-esquerda representada pelo PSDB, também a direita liberal e moderna afastou-se do governo. E assim, já que reinstalava-se no poder uma elite política que não tem mais qualquer consonância com as forças econômicas e políticas reais do país, o governo Sarney perdia legitimidade, vendo diminuir dia a dia seu apoio em todos os níveis da sociedade civil. Configurava-se a crise política.

A crise econômica, por sua vez, só se agravava. Revelando incompetência e já adotando a prática do *confidence building* a qualquer preço, o governo suspende a moratória da dívida externa em 1988, sem antes haver alcançado uma negociação razoável desta, com a necessária reestruturação dos prazos e do valor a ser pago, tornando seu pagamento compatível com a retomada do desenvolvimento. Logo em seguida, porém, o país volta à moratória — uma moratória branca, decorrente da impossibilidade de fazer frente aos compromissos internacionais. Por outro lado, o novo ministro da Fazenda fazia duas tentativas de estabilização fracassadas: o ortodoxo “Plano Arroz com Feijão” e o heterodoxo Plano Verão, ao mesmo tempo que o Estado continuava imerso na indisciplina fiscal. Assim, o último ano do governo, 1989, é um ano de euforia econômica artificial e de aceleração inflacionária. Esta culmina, no último mês do governo (março de 1990), com uma taxa de 72%. Estávamos em hiperinflação.

Nesse quadro político desalentador tínhamos, porém, dois fatores positivos. De um lado confirmava-se a inexistência de condições objetivas para um novo golpe militar no Brasil; de outro, a Constituinte terminou em 1988 seu processo de institucionalização da democracia no Brasil. A falta de condições para um golpe de Estado derivava de duas circunstâncias: do fato de que os militares não têm qualquer projeto alternativo para o país, e da falta de apoio que uma ação desse tipo teria nas classes dirigentes do país, as quais não se sentiam ameaçadas em seu poder pela crise econômica e política. Por outro lado, apesar de todas as críticas que foram depois dirigidas ao trabalho da Constituinte, apesar do conservadorismo de algumas medidas, apesar do populismo e do nacionalismo velho de outras, não há dúvida de que a Constituição de 1988 representou um grande avanço político. Resultou ela de um grande acordo político democrático do qual participaram de forma

razoavelmente representativa as forças reais da Nação. Com a Constituição de 1988, a democracia brasileira, que já estava consolidada no plano político, na medida em que refletia o fato de que a Revolução Capitalista se completara no país, consolidava-se também no plano institucional.

#### PACTOS POLÍTICOS NA FALTA DE UM CONTRATO SOCIAL

Se a revolução capitalista é um processo de transição de valores e práticas arcaicos para modernos, estava claro no final dos anos 1980 que esse processo permanecia incompleto. Desde os anos 1960, a direita arcaica ou patrimonialista identificara-se com o desenvolvimentismo militar burocrático-autoritário, ao passo que a velha esquerda se confundia com o populismo econômico. A transição democrática foi uma transição de um regime conservador e autoritário para um regime populista no plano econômico, não menos arcaico que o anterior. Uma coalizão entre empresários, burocratas da classe média formaram o Pacto Popular-Democrático de 1977. Como era de se esperar, essa coalizão política que assumiu o poder com o presidente Sarney em 1985 fracassou no projeto de modernização e retomada do desenvolvimento.

Escrevendo sobre a crise brasileira e a modernização da sociedade brasileira, João Paulo do Reis Velloso disse que a primeira idéia básica

é a opção por uma democracia sustentada por uma nova coalizão social dirigente, mais ampla que a anterior. Seja com governo de centro, centro-esquerda ou esquerda, será preciso incorporar certas forças populares, inclusive de caráter sindical, à coalizão em que ele se apóia, em face das demandas sociais acumuladas, e que têm de ser processadas. Só assim teremos maiorias políticas amplas, capazes de sustentar governos estáveis.<sup>8</sup>

Quando Velloso escreveu essas palavras ele estava expressando uma crença generalizada de que a modernização no Brasil é impossível sem a incorporação das massas populares em um amplo pacto político.

O Brasil, entre o fracasso do Plano Cruzado e a eleição de Fernando Collor de Mello (1987-1989), viveu um período de vácuo político semelhante ao de 1961-1964. O Pacto Popular-Democrático de 1977, que presidiu a tran-

---

<sup>8</sup> Velloso, 1990a: 24.

sição democrática, desintegrou-se no começo de 1987, quando o fracasso do Plano Cruzado demonstrou que a coalizão de classes no poder não possuía uma real proposta de modernização para o Brasil. O Pacto Popular-Democrático de 1977 foi bem-sucedido em seu principal e específico objetivo — restabelecer a democracia no Brasil — mas falhou quanto à estabilização da economia, à retomada do desenvolvimento e à promoção de uma distribuição de renda mais eqüitativa. Fracassou porque a crise deixada pelo regime autoritário era imensa — uma crise da dívida externa, uma fiscal do Estado, e uma crise do modo de intervenção do Estado —, mas também porque essa coalizão política democrática era também populista no plano econômico. Seus líderes acreditavam que a substituição de importações, o déficit do governo, um sistema abrangente de subsídios estatais e políticas salariais ingênuas poderiam ser efetivas na promoção do crescimento e da distribuição de renda. A Nova República, instituída no Brasil em 1985 como conseqüência do Pacto Popular-Democrático, trazia grandes esperanças e tinha grandes aspirações quando assumiu o poder. Disse “não” ao ajuste fiscal e relutou em reconhecer que o aumento de salários poderia provocar inflação, que o déficit público era um sério problema, que o Estado tinha crescido demasiadamente, que estratégias de desenvolvimento estatizantes e protecionistas haviam se exaurido, e que o Estado estava imerso em uma profunda crise fiscal.

#### O CONSENSO DE WASHINGTON

Os líderes do Pacto Popular-Democrático de 1977 tiveram dificuldade de compreender que o Brasil de 1985 era completamente diferente do Brasil de 1950. Governaram o Brasil sem compreender que o protecionismo embutido no modelo de substituição de importações se esgotara, que esse modelo fora efetivo em promover a industrialização do país, mas perdera funcionalidade no momento em que a indústria brasileira deixara de ser uma indústria infante, necessitada de proteção a qualquer preço. Não compreenderam que o modelo de desenvolvimento baseado em uma pesada intervenção do Estado é adequado para as fases iniciais do desenvolvimento, quando o país realiza a acumulação primitiva, criando as condições para a revolução industrial e nacional — ou seja, quando o problema de aumentar a poupança nacional através de mecanismos de poupança forçada é o problema econômico fundamental a ser enfrentado. Quando, porém, essa fase é ultrapassada, e se trata de alocar eficientemente os fatores de produção e de estimular a criatividade e a inovação, um sistema coordenado pelo mercado passa a ser mais

eficiente. E para isto era necessário, de um lado, restabelecer as finanças do Estado, superar sua crise fiscal, através de um profundo ajuste fiscal. De outro, era necessário realizar reformas orientadas para o mercado, como a abertura comercial e a privatização.

Nos Estados Unidos, a tomada de consciência dessa mudança ocorreu a partir de meados dos anos 1970, no bojo de uma grande onda ideológica neoliberal. Os economistas neoclássicos monetaristas, liderados por Milton Friedman, foram os primeiros a introduzir a mudança no nível intelectual. No nível político, essa liderança coube a Ronald Regan e ao Tesouro norte-americano. O Fundo Monetário Internacional, do qual os Estados Unidos são o maior acionista, acolheu de braços abertos a mudança. O Bancô Mundial, que apoiara decididamente o modelo de substituição de importações, resistiu um pouco, mas desde o início dos anos 1980 aderiu à onda neoliberal. Esta ganhou um caráter oficial através do Plano Baker, de 1985, através do qual o Secretário do Tesouro americano estabeleceu, como condição para a superação da crise da dívida externa, além do ajuste macroeconômico, a realização de reformas orientadas para o mercado. Consubstanciava-se, assim, o Consenso de Washington.

Creio ter sido o primeiro no Brasil a ter desenvolvido uma crítica sistemática das idéias ali presentes.<sup>9</sup> Este consenso, na forma pela qual foi expresso por John Williamson, em um *paper* de 1990, consistia em uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que foi também chamado de “ajuste estrutural”.<sup>10</sup> Acabou tornando-se um símbolo da política neoliberal daqueles anos, embora não propusesse necessariamente reformas ultraliberais visando reduzir o Estado ao mínimo. Era, entretanto, “neoliberal” na medida em que havia nele um claro viés pró-

---

<sup>9</sup> Refiro-me à aula magna no Congresso Anual da Anpec — Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 1990, em Brasília. Esta aula foi depois publicada em *Pesquisa e planejamento econômico* (Bresser-Pereira, 1991a). No início de 1999, alguns dias antes de desvalorizar o real, o presidente perguntou-me de quanto deveria ser a desvalorização. Respondi, sem hesitar, que deveria ser de 25%. Várias vezes, mais tarde, Fernando Henrique Cardoso referiu-se a esta conversa, dizendo-me que fora eu aquele que mais seguro se revelara em relação ao problema. Deve-se assinalar, entretanto, que a mudança de posição do presidente deveu-se, em grande parte, ao fato de que um dos diretores do Banco Central, Francisco Lafayette Lopes, proveniente da PUC do Rio de Janeiro, no último trimestre de 1998 mudou sua posição e passou a apoiar a flutuação do câmbio. Para efetivá-la, ele assumiu a Presidência do Banco Central, substituindo Gustavo Franco, para ser logo em seguida, diante das dificuldades momentâneas da flutuação, substituído por Armínio Fraga.

<sup>10</sup> Williamson, 1990.

mercado. Este viés era compreensível, dado o estatismo e o protecionismo que haviam caracterizado o período anterior. O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados, necessitava de ajustamento fiscal e de reformas orientadas para o mercado, especialmente de maior abertura comercial. Mas era um consenso perigoso, na medida em que ignorava a importância de um Estado forte no plano administrativo e financeiro para se ter um mercado livre e atuante. Em outras palavras, ignorava que as reformas não deveriam visar enfraquecer o Estado, mas, pelo contrário, fortalecê-lo.

Após o fracasso do Plano Cruzado, sobre o qual tinham sido depositadas as esperanças de toda a sociedade, o Brasil experimentou um vácuo político. A grande coalizão de classes que caracterizou o Pacto Popular-Democrático de 1977, que trouxe consigo a comunidade empresarial, os trabalhadores organizados e os intelectuais, deixou de existir, e nada ocupou o seu lugar. Preparou, porém, o caminho para um político aventureiro, populista político de direita, Fernando Collor de Mello.

Em novembro de 1989, Fernando Collor de Mello vence as eleições presidenciais a partir de uma mensagem populista e de uma plataforma ultraliberal. No governo, tentou enfrentar a crise fiscal do Estado e reformular a estratégia brasileira de desenvolvimento, dando uma virada de 180 graus na política de desenvolvimento que o Brasil seguira desde 1930. O Consenso de Washington foi adotado sem críticas, e em sua versão mais radical. Para o seu projeto neoliberal, Fernando Collor de Mello obteve o apoio entusiástico de todos setores da burguesia brasileira e de amplos setores da classe média profissional. Começava então um novo pacto político, novamente excludente dos trabalhadores: o Pacto Burocrático-Liberal, que se estenderia por toda a década.

Quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência do Brasil, encontrou um país em hiperinflação, mas nem tudo estava contra ele. Seu governo fora legitimamente eleito, derrotando no segundo turno um jovem político do PT, Luís Inácio da Silva, o Lula, que foi apoiado por todas as forças de esquerda, inclusive o PSDB. Graças à desvalorização cambial de 1983, elevados superávits comerciais haviam possibilitado zerar a conta corrente do país e mesmo alcançar saldos positivos, de forma que o peso da dívida externa sobre o PIB começava a diminuir. Por outro lado, duas reformas estavam engatilhadas: a liberalização comercial e a privatização. Esta última já começara no governo anterior, mas era tímida. A liberalização comercial começou a ser preparada em 1987 pelo Ministério da Fazenda.<sup>1</sup> Além disso, a sociedade que, até 1987, ignorava a importância do ajuste fiscal, a partir de 1989, se tornou mais consciente da necessidade de contas equilibradas para que o Estado pudesse cumprir suas funções.

O presidente Fernando Collor de Mello foi eleito neste quadro econômico e no vácuo político deixado pela crise política de 1987-1989. Foi eleito sem o apoio de qualquer importante força política, a partir de um contato direto com as massas que logrou através da televisão. Esse fato foi visto por muitos como normal no Brasil. Isso é um erro. A eleição de um presidente sem raízes políticas só foi possível no Brasil porque a ruptura do Pacto Popular-Democrático populista deixou um vazio atrás de si. A eleição de Fernando Collor de Mello não foi o produto de uma coalizão de classes, nem tampouco representou a vitória de qualquer partido ou tendência política. Foi simplesmente a consequência de sua habilidade em atingir as pessoas, com

---

<sup>1</sup> Convencido do esgotamento do modelo de substituição de importações e da necessidade de tornar a indústria brasileira competitiva internacionalmente, liderei pessoalmente os preparativos para a abertura comercial, ajudado por meu Secretário de Política Econômica, Yoshiaki Nakano, e pelo presidente da Comissão de Política Aduaneira, José Tavares de Araújo. Substituímos os controles administrativos por uma tarifa aduaneira alta (em torno de 45%), de forma que, em seguida, bastaria diminuir as tarifas gradualmente para liberalizar o comércio.

uma postura de indignação e de moralismo, em um momento em que os partidos políticos e as classes sociais estavam desorganizadas.

Uma vez no poder, o presidente decidiu ganhar o tão necessário apoio através de um ataque frontal, dramático, à inflação. Por outro lado, adotou um programa audacioso de reformas comandadas pela abertura comercial ao exterior e pela privatização. A política de controle da inflação materializou-se no Plano Collor — um plano de estabilização violento e ortodoxo, baseado na captura das poupanças privadas e em um congelamento sem tabelas de neutralização da inércia.<sup>2</sup> Esse primeiro plano foi seguido pelo Plano Eris de controle monetário (maio-dezembro). O governo sofreu um primeiro golpe significativo ainda em 1990, com o fracasso desses dois planos sucessivos. O Plano Collor II, no começo de 1991, foi apenas um ato de desespero, um congelamento sem sentido, de uma equipe econômica que havia perdido legitimidade. Segue-se, com a mudança da equipe, o Plano Marcílio, em dezembro 1991.<sup>3</sup> Apesar do apoio do FMI, foi um não-plano de estabilização que fracassou redondamente, ao mesmo tempo que aumentava a taxa de juros de forma estratosférica. A inflação mensal, em dezembro de 1991, estava em 20%. Contando com o ajuste fiscal já feito, a carta de intenção aprovada pelo FMI previa que, graças à elevação da taxa de juros, essa inflação reduzir-se-ia obedientemente um pouco menos de 2 pontos percentuais por mês, de forma que, um ano depois, ela estaria no nível de 2% ao ano. Refletia uma visão monetarista convencional sobre a inflação brasileira. Em dezembro de 1992, a inflação mensal continuava nos mesmos 20%.

Nos primeiros dois anos, o ajuste fiscal foi grande e efetivo, como resultado da redução drástica do gasto público implementada pela equipe liderada por Zélia Cardoso de Mello. A economia só voltou a apresentar déficit público no terceiro ano do governo, em 1992. A principal razão para isso foi o enorme aumento da taxa básica de juros paga pelo governo, que alcançou mais de 30% ao ano em termos reais, enquanto a economia estava mergulhada na recessão. Afinal, foi esse o único “resultado” do acordo com o FMI.

O governo Collor, que termina com o seu *impeachment* em agosto de 1992 devido à corrupção, foram anos de equilíbrio fiscal, mas foram tam-

---

<sup>2</sup> No Ministério da Fazenda, estava Zélia Cardoso de Mello e na Presidência do Banco Central, Ibrahim Eris.

<sup>3</sup> O ministro da Fazenda era Marcílio Marques Moreira; na Presidência do Banco Central, estava Francisco Gross e na sua diretoria, Armínio Fraga, que, em 1999, seria o presidente da instituição.

bém anos de políticas econômicas incompetentes, de taxas de juros abusivamente altas a partir da administração Marques Moreira e de recessão severa. Como o caráter inercial da inflação brasileira não foi levado em conta pelos *policymakers*, a estabilização não foi obtida. Entretanto, esse governo deixou uma herança positiva: embora a abertura comercial realizada pudesse ter sido mais gradual, esta reforma permitiu que as empresas se reestruturassem, modernizassem suas fábricas, aumentassem substancialmente sua produtividade e, assim, muitas se demonstraram, a partir de então, capazes de competir internacionalmente.

### ULTRALIBERALISMO E NEOLIBERALISMO

Na opinião da maioria dos intelectuais de esquerda, as reformas orientadas para o mercado identificaram o governo Collor com a direita neoliberal. Essa só é uma visão correta se distinguirmos o neoliberalismo do ultraliberalismo. Durante um certo tempo, eu não fazia essa distinção e, por isso, não aceitava a expressão neoliberal para classificar o governo Collor e, mais tarde, o governo Fernando Henrique. Verifiquei entretanto que, nos Estados Unidos e na Inglaterra, a expressão neoliberal não envolve radicalismo e sim, a idéia do Estado mínimo. Para eles, para os quais liberalismo é uma ideologia progressista, neoliberalismo é simplesmente uma ideologia conservadora e orientada para maior liberdade de mercado. Não significa liberalismo econômico radical. Pareceu-me, assim, mais correto distinguir neoliberalismo de ultraliberalismo e definir este como a perspectiva radical daquele. O ultraliberalismo é a ideologia da nova direita. É uma visão neoconservadora da sociedade, radicalmente contra a intervenção estatal na economia. O ultraliberalismo é o velho liberalismo econômico atualizado pela visão neoclássica da escola austríaca (Hayek), pelos monetaristas e os novos macroeconomistas neoclássicos (Friedman e Lucas, respectivamente), e pela crítica do Estado conduzida pela escola da escolha racional (Buchanan e Olson). O ultraliberalismo é uma ideologia de intelectuais que apenas uma governante, Margaret Thatcher, tentou consistentemente implantar. Por onze anos, governou o Reino Unido com essa ideologia e procurou reduzir o Estado ao mínimo, mas não logrou sucesso. Durante seu governo, a despesa do Estado em relação ao PIB não diminuiu. Ultraliberalismo foi o que o governo Reagan pregou nos Estados Unidos. O que ele praticou foi um neoliberalismo menos radical e com fortes traços populistas. O ultraliberalismo é uma visão utópica da sociedade, em que o Estado deveria ser mínimo, privado de qualquer papel eco-

nômico e social. A experiência neoliberal americana não logrou ser tão radical: desenvolveu-se como uma curiosa mistura de políticas conservadoras e populistas que conduziram a economia a uma crise fiscal e agravaram seriamente os problemas sociais nos Estados Unidos.<sup>4</sup>

O ultraliberalismo é profundamente pessimista e individualista com relação às possibilidades de cooperação social e de ação coletiva. Seu objetivo é o Estado mínimo. Não são apenas as políticas industrial e tecnológica que não fazem sentido aos neoliberais, mas também a própria possibilidade ou efetividade das políticas macroeconômicas. O mercado se ajustaria perfeitamente, respondendo exclusivamente aos preços e às expectativas dos agentes econômicos. Além disso, o verdadeiro ultraliberal condena qualquer política social em si, pois ela estaria inibindo o trabalho e a iniciativa individual. Como Hirschman enfatizou, essa nova direita está baseada no “princípio do efeito perverso”, que já estava presente na filosofia social conservadora de Edmund Burke: a tentativa de melhorar a distribuição de renda e obter uma maior equidade social seria perversa à medida que seus reais efeitos são opostos aos seus objetivos.<sup>5</sup> Para um ultraliberal, o fato de a história da social democracia européia negar essa proposição não conta. O princípio do efeito perverso é um poderoso argumento ideológico contra uma ação mais efetiva do Estado nos campos social e econômico.

De acordo com essa perspectiva, Collor não era um ultraliberal mas um neoliberal, como não o foram a maior parte dos chefes de Estado latino-americanos que adotaram reformas orientadas ao mercado desde o final dos anos 1980.<sup>6</sup> A política tecnológica e industrial que seu governo tentou executar não era ultraliberal. A tentativa de atribuir ao mercado um papel-chave na coordenação da economia não o torna ultraliberal. Quando o Estado cresce demasiadamente, tem distorcidas as suas funções, perde o crédito do público e vai à falência, isso é apenas uma medida de bom senso. Quando o Estado enfrenta uma crise fiscal opressiva, a disciplina fiscal e a privatização de empresas estatais são conseqüências óbvias. Através da privatização, o Estado consegue uma parcela dos recursos que ele necessita para reduzir sua dívida. Por outro lado, a liberalização comercial deveria ter começado há mui-

---

<sup>4</sup> Sobre a direita ultraliberal, ver Bosanquet, 1983, Levitas, org., 1986, Dunleavy e O’Leary, 1987 e Barry, 1987.

<sup>5</sup> Hirschman, 1991.

<sup>6</sup> Este é o caso de Andrés Perez na Venezuela, de Miguel de la Madrid e de Salinas no México, Fujimori no Peru e Menem na Argentina.

to tempo atrás, no começo dos anos 1960, quando a estratégia de substituição de importações se esgotou.

No Brasil, diversas formas de ideologia liberal estão presentes entre a classe empresarial, mas o ultraliberalismo de fato não é uma ideologia efetivamente adotada por qualquer setor relevante da sociedade. Ser conservador no Brasil não significa, exceto por motivações retóricas, ser contra a intervenção do Estado. A coalizão burocrática capitalista que conduziu o país entre 1964 e 1984 era autoritária e conservadora, mas fortemente favorável à intervenção estatal. Ao final dos anos 1980, a retórica ultraliberal conquistou espaço no discurso dos políticos e empresários brasileiros conservadores, mas não foi acompanhada por uma prática política correspondente. Mesmo entre os intelectuais, é difícil encontrar representantes dessa perspectiva.

Fernando Collor de Mello foi eleito sob a bandeira da modernidade, que ele corretamente definiu como sendo a expressão da superioridade do mercado com relação ao Estado, a alocação de recursos e o compromisso de combater a pobreza e a desigualdade social. Na sua relação direta e pessoal com cada eleitor, havia um marcante elemento populista. Mas esse fato não o levou a adotar práticas populistas em seu governo. Sua política de estabilização fracassou, mas não devido a ele ter adotado práticas populistas com o receio de se tornar impopular. Ele nunca negou o seu apoio pessoal às políticas que suas duas equipes econômicas propuseram. O fracasso não ocorreu em razão de não ter sido implementado um ajuste fiscal. Ele ocorreu mais propriamente devido ao fato de o caráter inercial da inflação brasileira não ter sido avaliado corretamente.<sup>7</sup> Seu *impeachment*, em 1992, não foi um resultado da resistência às políticas econômicas que ele adotou nem de seu fracasso pessoal em estabilizar a economia. Foi sim a consequência de comprovadas acusações de corrupção, que revelaram uma personalidade dividida e instável: em certas circunstâncias ele demonstrou ser totalmente incapaz de distinguir a esfera pública de seus interesses privados, em outras, ele exibiu uma corajosa e esclarecida visão de como modernizar o Brasil.

#### TRANSIÇÃO ITAMAR FRANCO

Com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, depois de uma campanha popular que lembrou a campanha das “Diretas Já”, assumiu a Presi-

---

<sup>7</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 1990.

dência o vice-presidente, Itamar Franco, um político nacionalista de Minas Gerais, pouco preparado para governar mas voltado para o interesse público. As reformas liberais continuaram com o novo governo, embora mais lentamente. O equilíbrio fiscal, porém, só foi aparentemente mantido. Com os fortes aumentos dados ao funcionalismo público, em 1994, para repor as perdas que o governo Collor havia causado, esse governo deixou um pesado déficit público para o governo Cardoso.

A alta inflação que o governo Itamar herdou de Fernando Collor Mello e seu ministro da Fazenda, Marcílio Moreira, já era de 20% ao mês. Nos dois anos seguintes, chegaria até 45% para, afinal, entre abril e julho de 1994, ser liquidada pelo Plano Real, que neutralizou a inércia inflacionária.

O Plano Real foi liderado por Fernando Henrique Cardoso, ainda no governo Itamar Franco. Chamado pelo presidente para ocupar o Ministério da Fazenda em junho de 1993, depois que vários ministros haviam fracassado em sua missão no ano anterior, Fernando Henrique Cardoso obteve o apoio de um grupo competente de economistas neo-estruturalistas ou inercialistas e conseguiu, finalmente, com o Plano Real, controlar a alta inflação brasileira.<sup>8</sup> Com o êxito esperado do plano, Fernando Henrique Cardoso credenciou-se para ser o candidato à Presidência da República e, no final do ano, eleger-se com ampla maioria, derrotando seu opositor, Luís Inácio Lula da Silva, que, no começo da campanha, quando o Plano Real ainda não produzira os resultados esperados, era de longe o candidato líder nas sondagens de opinião. Em suma, o Brasil enfrentou, na década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990 até o Plano Real, a pior crise econômica de sua história. Sua causa fundamental não foi uma crônica insuficiência de demanda, como pretendeu a interpretação populista, nem o déficit público e a emissão de moeda, como queria a ortodoxia cabocla, mas por um problema de alta inflação, causado pelo seu caráter inercial ou indexado, somado a uma crise da dívida externa que se transformou em uma crise do Estado. A crise do Estado, por sua vez, é definida por uma crise fiscal, por uma crise do modo de intervenção (a estratégia protecionista da substituição de importações) e por uma crise da forma burocrática e ineficiente de administrar o aparelho do Estado. Com a crise, o Estado foi imobilizado. Ao invés de ser um instrumento para o desenvolvimento econômico, tornou-se um obstáculo.

A conseqüente estagnação econômica, definida pelo crescimento negativo da renda *per capita*, significou que o processo de modernização foi pos-

---

<sup>8</sup> Refiro-me a Edmar Bacha, Pérsio Arida, André Lara Resende e Francisco Lafayette Lopes.

to de lado. Apenas em um aspecto a modernidade avançou: a democratização. Entretanto, os outros dois elementos de uma sociedade moderna — o crescimento econômico e a distribuição equitativa da renda — estavam ausentes. E as novas democracias sofrem de um mal essencial: a falta de legitimidade de seus governos. Essa falta de legitimidade decorre do caráter radicalmente heterogêneo da sociedade brasileira. Numa sociedade dualista como esta, em que 40% da população está abaixo da linha de pobreza, um contrato social hobbesiano não é suficiente para manter coesa a sociedade e para garantir legitimidade aos seus governos. Além disso, é necessário um pacto político informal orientado ao desenvolvimento.

Foi nesse quadro que, em 1994, o Plano Real conseguiu estabilizar os preços da economia brasileira, graças à neutralização do componente inercial da inflação. Entretanto, para garantir o resultado, seus autores também usaram, e abusaram, de uma âncora cambial, de forma que o Plano Real estabilizou os preços mas desestabilizou as contas externas do Brasil que, em termos de fluxo, estavam equilibradas desde a desvalorização bem-sucedida de 1983.<sup>9</sup> No capítulo seguinte, examinarei o problema do novo desequilíbrio externo, nos quadros do que chamarei de o Segundo Consenso de Washington.

---

<sup>9</sup> O equilíbrio em termos de estoque, perdido em 1981, só seria recuperado no início dos anos 1990, quando o Brasil encaminha a negociação da dívida externa nos termos do Plano Brady, de 1989, equacionando o problema da dívida externa surgido nos anos 1980.

No final de 1993 a economia brasileira permanecia em profundo desequilíbrio macroeconômico. Esta instabilidade, que se desencadeou em 1979, caracterizava-se pela alta inflação, pela alta taxa de juros e pelo desemprego generalizado. Apenas o balanço de pagamentos estava equilibrado, graças à desvalorização do câmbio de 1983, mantida nos dez anos seguintes. Os elevados superávits comerciais que se obtêm nesse período e a negociação da dívida nos termos do Plano Brady sugeriam que o problema da dívida externa estava sendo solucionado. Neste capítulo, e nos próximos três, examinarei o problema do equilíbrio macroeconômico do Brasil durante os anos 1990 e início dos anos 2000, concentrando a atenção nos quatro grandes preços de qualquer economia: (1) no capítulo 15, a taxa de inflação, ou variação nominal dos preços dos bens e serviços, que no Brasil havia se tornado inercial, independente do nível de demanda, e que afinal é vencida com o uso da teoria inercial da inflação; (2) no capítulo 16, a taxa de salários, que cai relativamente aos lucros desde os anos 1980, produzindo-se forte concentração de renda; (3) no capítulo 17, a taxa de câmbio, que se valoriza depois da estabilização dos preços, em 1994, restabelecendo-se o desequilíbrio externo ao mesmo tempo que a economia continua semi-estagnada; e (4) no capítulo 18, a taxa de juros, que se mantém em todo o período elevadíssima, agravando o desequilíbrio fiscal e impedindo a retomada dos investimentos e do desenvolvimento. Neste capítulo começarei pela inflação inercial.

Quando, no início de 1985, completou-se a transição democrática, o Brasil estava imerso em uma crise econômica, mas não se dava conta da sua gravidade. Sabia-se da sua existência desde o início da década, mas seu diagnóstico era impreciso e parcial. Só se percebiam seus aspectos mais aparentes: a crise da dívida externa e a alta inflação, na época já em torno de 5% ao mês. A inflação apenas se tornou alta e crônica nos anos 1980. Uma primeira aceleração da inflação ocorrera nos governos Kubitschek e João Goulart, mas foi controlada em seguida. Durante os anos 1970 a inflação esteve em torno de 50% ao ano. Em 1979, o segundo choque do petróleo e os erros de política econômica que então foram cometidos elevaram o patamar de inflação para 100%, nível em que permaneceu por três anos. Em 1983, com a des-

valorização da moeda nacional, elevou-se para 200%, que correspondia a cerca de 5% ao mês, mantendo esse nível pelos três anos seguintes.

A Nova República começou em 1985 com grandes esperanças. O fracasso do Plano Cruzado levou a inflação para um novo patamar de aproximadamente 600%. Em meio à crise sem precedentes causada pelo colapso do Cruzado, que também marcou o fim do Pacto Popular-Democrático, que presidira a transição democrática, assumi o Ministério da Fazenda e fui responsável por um plano provisório de estabilização que ficou com meu nome, Plano Bresser. Demiti-me sete meses e meio depois, diante da impossibilidade de levar adiante qualquer política de reforma tributária e ajuste fiscal. A política ortodoxa do “feijão com arroz” tentada por meu sucessor, Maílson da Nóbrega, assim como o novo congelamento de 1988, o Plano Verão, não lograram resultados. Em março de 1990, último mês do governo Sarney, a inflação atingiu 72%, caracterizando-se um quadro de hiperinflação.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello começa um novo período na história do país, marcado pela dominância da onda liberal que vinha do hemisfério Norte. Entretanto, por ignorar o caráter inercial da inflação brasileira, o Plano Collor, seguido pelo Plano Eris, rigorosamente ortodoxos, o primeiro capturando 70% das poupanças financeiras do setor privado, o segundo controlando rigidamente a moeda, fracassam logo em seguida, para perplexidade daqueles que o apoiaram.<sup>1</sup> Como fracassará, em seguida, em 1992, outro plano ortodoxo, pateticamente monetarista, desta vez formalmente patrocinado pelo FMI.<sup>2</sup>

Só em setembro de 1993 a esperança de controlar a inflação ressurgiu, quando uma parte dos economistas que haviam desenvolvido a teoria da inflação inercial volta ao governo, e o Plano Real começa a ser delineado.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> O Plano Eris foi, na verdade, uma continuação do Plano Collor. O nome se deve ao presidente do Banco Central, Ibrahim Eris, que liderou o forte aperto monetário de então, sob aplauso do FMI. Para uma análise das razões do fracasso do plano, essencialmente porque seus formuladores não sabiam o que era a inflação inercial, ver Bresser-Pereira e Nakano, 1990. O *paper* foi escrito em maio de 1990, quando havia uma espécie de “consenso” de que o plano teria êxito devido a seu caráter duro e ortodoxo e ao apoio dos técnicos do FMI e do Banco Mundial, que visitamos no início de julho de 1990, logo após termos apresentado nosso *paper* no seminário workshop *Economic problems of the 1990's* (Knoxville: University of Tennessee, 30 de junho 1990). Naquele momento esses técnicos voltaram a nos afirmar sua confiança de que o plano seria bem sucedido, revelando patética incompetência.

<sup>2</sup> O ministro é então Márcilio Marques Moreira. Em sua equipe está Armínio Fraga.

<sup>3</sup> Estamos agora no governo Itamar Franco. Fernando Henrique Cardoso é o ministro da Fazenda. Sucessivamente aceitam participar de sua administração três formuladores da

A alta inflação que começou no Brasil no início dos anos 1980, quando se principia sua medição mês a mês e não mais por ano, deixou sempre os melhores economistas ortodoxos, monetaristas, perplexos. O forte ajuste fiscal de 1983 havia levado o déficit público para perto de zero, mas não havia logrado a estabilização dos preços. Lembro-me bem de meu amigo Affonso Celso Pastore — um dos melhores economistas neoclássicos do país — dizer-me, no final de 1984, quando era presidente do Banco Central: “Bresser, não entendo o que está acontecendo. Já fiz tudo para derrubar a inflação e ela não cai!” Minha resposta foi imediata: “Não cai porque é uma inflação inercial. Se você houvesse lido os dois artigos que lhe dei no ano passado, você compreenderia melhor o que está acontecendo e o que é preciso fazer para acabar com esse tipo de inflação”.<sup>4</sup>

De fato, nós — economistas neo-estruturalistas ou novo-desenvolvimentistas — tínhamos uma nova teoria para explicar a inflação no Brasil. Essa teoria, que surgira na América Latina no início dos anos 1980 — a teoria da inflação autônoma ou inercial — não apenas decifrava um quebra-cabeça importante, mas, adicionalmente, sugeria que a solução do problema, embora difícil, não era tão custosa quanto a teoria econômica ortodoxa pretendia. Eu e meu companheiro de estudos Yoshiaki Nakano tivemos uma participação direta no desenvolvimento dessas novas idéias.

Minhas próprias idéias sobre a inflação tinham origem em Ignácio Rangel e nas suas idéias sobre a inflação de custos ou administrada, e ainda na identificação que ele fez da inflação.<sup>5</sup> Essas idéias eram revolucionárias. Explicavam como era possível conviverem, como aconteceu já em 1963, quando o

---

teoria da inflação inercial: os economistas neo-estruturalistas da PUC do Rio de Janeiro Edmar Bacha, André Lara Resende e Pérsio Arida. Quando o último é nomeado presidente do BNDES, leva para o governo o modelo de neutralização da inércia que 10 anos antes havia formulado com Resende (e que ele me descreveu no dia anterior a ser convidado para a Presidência do BNDES). Outro economista da PUC, Gustavo Franco, que depois seria presidente do Banco Central, teve papel importante na implementação, não na formulação do plano.

<sup>4</sup> Referia-me a “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação” (1983), e a “Política administrativa de controle da inflação” (1984a), os dois artigos básicos sobre a inércia inflacionária que havia escrito com Yoshiaki Nakano, e que foram publicados ainda em 1984, em Bresser-Pereira e Nakano, 1984b.

<sup>5</sup> As idéias de Rangel estão referidas na seção “Inflação de custos ao invés de demanda” do capítulo 5 deste livro. Este capítulo pertence à 1ª edição (1968), quando eu não havia ainda começado a pensar no problema da inércia.

livro foi publicado, recessão e inflação. Rangel descobrira uma especificidade das situações de alta inflação que a teoria econômica convencional, fosse ela monetarista ou keynesiana, não explicava. Além disto, Rangel dera um passo decisivo na compreensão das relações entre a inflação e a moeda, ao aprofundar a idéia estruturalista de que a oferta de moeda é endógena, passiva. Não era o aumento da quantidade de moeda que explicava a inflação, mas era o aumento desta, provocada pelo poder de monopólio e pela necessidade de reduzir as crises cíclicas, que induzia o aumento da oferta monetária. Alguns anos mais tarde, lendo uma resenha das idéias sobre moeda endógena,<sup>6</sup> verificaria que nenhum economista dos países centrais escrevera com tanta firmeza e clareza sobre o assunto antes de Rangel, embora vários deles, como Wickse, Keynes, Schumpeter e Joan Robinson houvessem insinuado a idéia.

Durante os anos 1960 e 1970 adotei basicamente essa visão da inflação. Acrescentei apenas a idéia, já então conhecida, de que o conflito distributivo tinha um papel essencial na explicação do processo inflacionário. Entretanto, durante a década de 1970, após a crise do petróleo, surgira um fato histórico novo nas economias desenvolvidas: a estagflação. As economias centrais viam suas taxas de inflação aumentarem enquanto entravam ou permaneciam em recessão. O mesmo fenômeno que Rangel estudara e explicara dez anos antes, examinando a economia brasileira, repetia-se agora em nível mundial. A estagflação teve, nos países centrais, a conseqüência perversa de minar as teorias keynesianas de inflação, que foram substituídas por teorias monetaristas baseadas nas expectativas dos agentes econômicos — expectativas que então se haviam transformado em um instrumento mágico que dava uma resposta a todos os problemas mal resolvidos pelos economistas.

#### INÉRCIA INFLACIONÁRIA DETECTADA

Havia, entretanto, um fato que nem as teorias convencionais, nem a teoria de Rangel explicavam: a estabilidade da inflação em determinados patamares. Este fenômeno era universal, embora fosse particularmente visível na economia brasileira. Durante quase todos os anos 1970, por exemplo, a inflação permaneceu relativamente estabilizada em torno de 40% ao ano. Em 1979 mudou de patamar e permaneceu estável em torno de 100% ao ano. Por quê? As teorias monetaristas eram claramente insatisfatórias e as keyne-

---

<sup>6</sup> Merkin, 1982.

sianas haviam perdido poder explicativo com a estagflação. O estruturalismo era uma explicação limitada, já que os pontos de estrangulamento na oferta de bens agrícolas revelavam-se menos importantes do que pareciam. E as idéias de Rangel, embora esclarecedoras, explicavam uma dinâmica de aceleração e desaceleração da inflação, mas não explicavam porque a inflação mantinha-se estável por vários anos em um mesmo patamar, independentemente da demanda e da oferta, independentemente, portanto, do mercado.

Em 1980, depois de ter visto a inflação dar um salto, passando de 50% para 100% ao ano, e em seguida estabilizar-se nesse nível, em um processo claramente independente da demanda, tive uma intuição. O fato de que a inflação administrada ou de custos tendia a generalizar-se nas economias modernas, caracterizadas por um capitalismo oligopolista ou tecnoburocrático, em que o Estado desempenhava um papel econômico fundamental, não era uma explicação suficiente para o fenômeno. Havia um problema adicional e básico: a defasagem nos aumentos de preços das empresas, que levava ao repasse automático dos aumentos de custos para preços, independentemente da demanda. Conforme escrevi no ano seguinte:

As elevações de custos e preços não ocorrem todas ao mesmo tempo em todas as empresas. Elas ocorrem alternadamente, em uma e outra empresa. Este fato é decisivo. Suponhamos três empresas, A, B e C, no sistema. Se estas três empresas aplicam rigorosa e alternadamente a política de margem fixa sobre o custo, a taxa de inflação, uma vez iniciada, torna-se permanente. A combinação de margem fixa sobre o custo com mudanças alternadas de preços não leva necessariamente a um aumento da taxa de inflação, mas à manutenção dos níveis de inflação em um determinado patamar.<sup>7</sup>

Creio que essa é a primeira formulação da teoria da inércia inflacionária no Brasil. Não posso afirmar que essa idéia óbvia tenha me ocorrido de forma totalmente independente. Na teoria estruturalista da inflação de Noyola (1956) e Sunkel (1958) já havia a idéia do processo de propagação de um aumento inicial de preços.<sup>8</sup> Por outro lado, Mário Henrique Simonsen (1970), em um estudo pioneiro sobre inflação, havia falado sobre a “realimentação inflacionária”. Nem os estruturalistas, nem Simonsen, entretanto, usaram a

---

<sup>7</sup> Bresser-Pereira, 1981a: 17.

<sup>8</sup> Noyola, 1956; Sunkel, 1958; Simonsen, 1970.

idéia de aumentos defasados de preços baseados no conflito distributivo, ou seja, na luta dos agentes econômicos para manter sua participação na renda, para explicar a estagflação das economias centrais e da economia brasileira. No modelo eclético de Simonsen, a realimentação era apenas um fator a ser combinado com os fatores monetários e de demanda.<sup>9</sup>

Entretanto, só logrei uma compreensão mais geral e ampla da inflação a partir dos trabalhos que escrevi em seguida com Nakano. Seu primeiro artigo sobre o tema, de 1982, mostrava porque a inflação brasileira de então não era de demanda, havendo compatibilidade entre recessão e inflação.<sup>10</sup> Em seguida escrevemos juntos um artigo teórico sobre a inflação, “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação” (1983). Com ele, afinal, tínhamos uma exposição sistemática e formal da teoria da inflação inercial.<sup>11</sup>

Naquela época, os economistas da PUC do Rio de Janeiro, particularmente Francisco (Chico) Lopes, André Lara Resende, Pérsio Arida e Edmar Bacha estavam também desenvolvendo suas idéias sobre o assunto, mas não haviam ainda escrito um trabalho sistemático sobre a inércia inflacionária.<sup>12</sup> Depois de escreverem artigos refutando a aplicabilidade à economia brasileira da curva de Philips, que relaciona inversamente desemprego e inflação e atribui implicitamente a inflação ao excesso de demanda, esses economistas estavam então escrevendo trabalhos sobre a indexação dos salários, que serviriam de base para suas próprias visões da inércia inflacionária. Entretanto, não haviam até então produzido uma visão clara e sistemática da própria inflação inercial. Desta forma, Nakano e eu, ao escrevermos sobre o tema, avançáva-

---

<sup>9</sup> Nenhuma idéia é realmente nova neste mundo. Muitos anos depois eu descobriria que, em 1972, Felipe Pazos havia publicado um livro nos Estados Unidos, *Chronic Inflation*, no qual já estavam presentes muitas das idéias sobre a inflação autônoma ou inercial. Naquele momento, entretanto, as idéias que usei, primeiro para minhas aulas na FGV e depois no artigo, pareciam-me uma descoberta extraordinária, iluminadora, ainda que estivessem em embrião. Em alguns momentos em minha vida eu me senti entusiasmado com uma idéia. Aquele era um desses momentos. Afinal eu começava a decifrar o mistério da estagflação e das altas inflações.

<sup>10</sup> Nakano, 1982.

<sup>11</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 1983.

<sup>12</sup> O primeiro trabalho sistemático sobre a inércia, produzido na PUC do Rio de Janeiro, foi escrito por Chico Lopes. Ele, que entrara em conflito teórico com seus colegas da PUC, André e Pérsio, ao optar por um congelamento no final de 1984, chegou a um acordo com seus colegas, e apresentou no congresso da Anpec, em dezembro, um maravilhoso artigo sobre a inflação inercial (Lopes, 1984b).

mos por caminhos desconhecidos. Nossa formação estruturalista, sem dúvida, ajudava-nos. Permitia que não ficássemos amarrados às idéias convencionais sobre a inflação, de origem keynesiana e monetarista, mas isto era tudo.

Nosso objetivo era explicar uma inflação que permanecia estável por vários anos, em patamares elevados independentemente da existência de excesso de demanda. Para isto, a primeira coisa que fizemos foi distinguir os fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação. Esta era uma distinção nova, que não estava presente na literatura internacional sobre a inflação. Todas as teorias sobre a inflação estavam centradas nos seus fatores aceleradores. Quando cada teoria perguntava qual era a causa da inflação, visava saber o que acelerava ou desacelerava a taxa de aumento dos preços. Os monetaristas afirmavam que a inflação era causada (acelerada) pelo aumento da quantidade nominal de moeda acima do aumento da renda; os keynesianos atribuíam-na ao excesso de demanda em relação à oferta agregada; os estruturalistas, a estrangulamentos na oferta e aos efeitos propagadores dos aumentos setoriais de preços; os administrativistas, ao poder monopolista das empresas, sindicatos e do próprio governo, que eram capazes de impor choques constantes de preços, os quais, em seguida, propagavam-se para o resto da economia. Todos os modelos partiam do pressuposto de que a inflação era zero. A partir desse pressuposto as teorias procuravam explicar porque a inflação deixava de ser zero e acelerava-se.

Não há dúvida que determinar as causas da aceleração da inflação é importante. Apenas faz pouco sentido a interminável discussão sobre qual das teorias é a correta — se a keynesiana, a monetarista, a estruturalista ou a administrativa — já que, dependendo do caso, a aceleração da inflação poderá ser melhor explicada por uma ou por outra causa, ou por uma somatória de causas. E de qualquer forma, não havia qualquer novidade a respeito desse problema. O fundamental, o novo, entretanto, era saber por que a inflação se mantinha estável em um determinado patamar. Em outras palavras, quais eram os fatores mantenedores da inflação.

Muitas vezes, depois de nos colocarmos uma pergunta, a resposta torna-se óbvia. A manutenção do patamar de inflação decorre do fato de que os agentes econômicos, em seu esforço para manter sua participação na renda, ou de manter o equilíbrio dos preços relativos,<sup>13</sup> e dado que os aumentos de preços são realizados defasadamente, não têm outra alternativa senão

---

<sup>13</sup> Lembrar que na teoria econômica o equilíbrio dos preços relativos é dado pela razoável equalização das taxas de lucro, e por uma relação estável taxa de lucro-taxa de salários.

repassar aumentos de custos para preços, repetir no presente a inflação passada, indexar informalmente seus preços. A inflação inercial torna-se assim o resultado do conflito distributivo entre empresas capitalistas, burocratas e trabalhadores para manter sua participação na renda. Através da indexação informal, realizada através de reajustes defasados, assíncronicos, os preços relativos vão sendo continuamente equilibrados e desequilibrados. Não há nenhum ponto de equilíbrio dos preços relativos, apenas um vetor de equilíbrio. Ao redor desse vetor, os preços nominais fixos, temporariamente, caem, gradualmente, em termos reais, durante o período entre reajustes; e sobem no momento do reajuste, mas na média os agentes econômicos estariam satisfeitos com seus preços e, portanto, com sua participação na renda.<sup>14</sup>

Se já houver uma indexação formal, como era o caso da economia brasileira, a inercialização da inflação será naturalmente facilitada. E se as empresas forem principalmente oligopolistas, usando uma política de preços baseada em margens (*mark-ups*) relativamente fixas, esse processo será ainda mais vigoroso. Mas não é necessário que haja poder de monopólio para a inflação tornar-se autônoma da demanda e inercializar-se em um determinado patamar. Basta que os agentes econômicos já estejam acostumados com uma inflação alta. Basta que saibam que podem aumentar seus preços sem prévio acordo, mesmo que a demanda não esteja aquecida, porque os seus concorrentes não terão outra alternativa senão fazer o mesmo. Em nosso artigo de 1983 enfatizamos demais o papel dos *mark-ups* fixos, mas aos poucos fomos compreendendo que o fundamental era a indexação informal da economia, era a expectativa dos agentes econômicos de que os preços continuassem a ser aumentados de acordo com a inflação passada, mesmo em uma situação de recessão, já que esperavam que seus concorrentes também o fizessem.

Quando nos deparamos com esse tipo de inflação, não a chamamos inicialmente de inflação “inercial”, nem de “crônica”. Estávamos descobrindo uma coisa nova, não sabíamos que já havia na literatura norte-americana algumas referências à “inércia inflacionária”. Adroaldo Moura da Silva havia escrito um artigo interessante, embora contraditório, sobre a inflação inercial.<sup>15</sup> Mas não demos muita atenção a isso. Como se tratava de um fenômeno novo, inventamos um nome: “inflação autônoma”. Autônoma, porque não era in-

---

<sup>14</sup> Se esse vetor de equilíbrio não existe, é sinal que o conflito distributivo é mais grave, que os agentes estão ativamente insatisfeitos com sua participação na renda. Nesse caso, e se os agentes dispuserem de algum poder de monopólio, teremos adicionalmente um fator acelerador da inflação.

<sup>15</sup> Moura da Silva e outros, 1983.

fluenciada pela demanda. Usamos também a expressão “inércia”, mas secundariamente. Foi só depois do Plano Cruzado, quando a inflação inercial ficou conhecida por esse nome, que decidi usar também essa expressão normalmente.

Quanto aos fatores sancionadores da inflação, Nakano e eu definimos dois em nosso artigo de 1983: a moeda e o déficit público. Em relação à moeda, não estávamos inventando nada. Estávamos apenas repetindo as idéias de Ignácio Rangel. Se a moeda já é em parte endógena em inflações normais, moderadas, torna-se estritamente endógena em alta inflação. A política monetária é por definição passiva nesses casos. O máximo que o governo pode fazer é política de juros, porém não pode determinar a oferta nominal de moeda, que tem de crescer com a inflação, tem de “acomodar-se à inflação”, como gostam de dizer os monetaristas, para que a quantidade real de moeda seja minimamente mantida e a recessão não se aprofunde grave e inutilmente. Na alta inflação, seja ela inercial ou hiperinflação, a oferta nominal de moeda cresce menos do que a inflação, já que há um inevitável processo de desmonetização, na medida em que os agentes econômicos procuram reter o mínimo de moeda em seu poder.

Novidade parcial, em relação aos fatores sancionadores da inflação, era a inclusão do déficit público nessa categoria. De acordo com o efeito Olivera-Tanzi, já se sabia que a elevação da inflação provocava a redução da receita tributária real. Nós acrescentávamos a este fator técnico um fator político. Já que a inflação elevada exige que a quantidade de moeda seja aumentada, por que não aumentá-la incorrendo em déficit e financiando-o com emissões? É claro que seria possível aumentar a oferta nominal de moeda através da realização de superávits públicos e do resgate de títulos do Tesouro. Mas, afinal, os governantes não são de ferro... A existência da inflação inercial é um incentivo ao déficit público, ao financiamento inflacionário de despesas públicas.

#### UMA NOVA ESTRATÉGIA CONTRA A INFLAÇÃO

Descoberta uma nova teoria da inflação, uma nova política para controlá-la se impunha. Nakano e eu passamos a discuti-la ainda no primeiro semestre de 1983, quando começamos a escrever “Política administrativa de controle da inflação”, nosso segundo artigo básico sobre a teoria da inflação inercial.<sup>16</sup> Estava claro para nós que as políticas convencionais de esta-

---

<sup>16</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 1984a.

bilização não se aplicavam ao caso. Não fazia sentido restringir a demanda, quando a economia já estava em recessão. Menos sentido ainda fazia pretender controlar a oferta de moeda, já que esta era endógena. A tentativa de controlar administrativamente os preços dos oligopólios, embora aparentemente mais razoável, na verdade não fazia sentido, não apenas devido às dificuldades inerentes ao controle de preços, mas principalmente porque quando a inflação é alta e inercial as empresas devem aumentar seus preços regularmente, pelo menos todos os meses. Neste caso, pretender controlar os ajustes de preços de cada empresa oligopolista não faz sentido. Indexar também não faz, na medida em que se engessam os preços relativos. Finalmente, conviver com a inflação, como pretendiam os estruturalistas nos anos 1950, quando a inflação estava em torno de 20% ao ano, não faz sentido quando a inflação passa a ser de 5%, 10%, 20%, 30% ao mês, ou seja, quando a inflação torna-se totalmente inercial.

Não enfrentávamos, por outro lado, uma hiperinflação, situação na qual a economia torna-se inteiramente dolarizada e os preços passam a ser aumentados diariamente, quando não a cada hora. Quando isso acontece, uma reforma monetária com o uso de uma âncora nominal — em princípio a taxa de câmbio, que é fixada e tornada conversível em dólar — garantirá a estabilização desde que seja acompanhada de um ajuste fiscal e de outras reformas institucionais, visando tornar a política monetária independente. Basta que o governo tenha reservas internacionais em moeda forte ou o apoio de uma potência estrangeira que lhe assegure essas reservas, e consiga, em seguida ao choque, zerar o déficit público. O ajuste fiscal é essencial, já que a hiperinflação é sempre conseqüência de profunda crise fiscal, na qual o Estado deixa de ter crédito, perdendo, assim, capacidade de financiar não-inflacionariamente qualquer déficit.

Estávamos em 1983 diante de uma situação de “alta inflação”, intermediária entre uma inflação pequena, moderada, típica dos países desenvolvidos, na qual a inércia é um fator secundário, e a hiperinflação. Estávamos diante de uma alta inflação tipicamente inercial, e para esta, já estava claro para nós, não havia outra alternativa senão controlá-la administrativamente, ou seja, através da política de rendas, do controle direto dos preços. Para controlá-la indiretamente, através de política fiscal e monetária, seria preciso que não houvesse a autonomia da inflação em relação à demanda. Se quiséssemos controlá-la através de âncoras, deveríamos primeiro deixar que a hiperinflação dolarizasse a economia. Esse risco, entretanto, ninguém estava disposto a correr.

Mas como controlar administrativamente a inflação sem pensar em um controle caso a caso, como é próprio dos sistemas de controle de preços de

empresas oligopolistas? Só víamos duas alternativas: ou montava-se um sistema de prefixação gradual, baseado na previsão de uma inflação futura declinante, e estabeleciam-se guias (*guide-lines*) para os agentes econômicos aumentarem seus preços a taxas decrescentes, ou estabelecia-se um congelamento geral e rápido de todos os preços e salários.

Afinal, no *paper*, fizemos a proposta do congelamento como segunda alternativa, caso a inflação continuasse a se acelerar. Não falamos em “choque heterodoxo”. Chamamos nossa proposta de “solução heróica de controle da inflação”. O artigo foi publicado na *Revista de Economia Política* em julho de 1984. Um mês depois saía publicado no Boletim do Conselho Regional de Economia um pequeno artigo de Chico Lopes com uma proposta firme e corajosa de congelamento, que Chico chamou de “choque heterodoxo”.<sup>17</sup> O artigo chamou a atenção e o nome “pegou”, passando a ser usado universalmente.

Naquele ano de 1984, a teoria da inflação inercial amadureceu finalmente. Nakano e eu havíamos escrito dois artigos que deixavam o diagnóstico e a terapêutica da inflação brasileira claros. Pérsio Arida, ainda em 1983, esboça uma estratégia de neutralização de inércia.<sup>18</sup> André Lara Resende publica em setembro, na *Gazeta Mercantil*, “A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”, em que propunha uma reforma monetária através da qual, por algum tempo, conviveriam duas moedas.<sup>19</sup> Desta forma seria possível aos agentes econômicos redefinir seus contratos na nova moeda. Em novembro daquele ano ambos escreveram para um seminário organizado por John Williamson, em Washington, um artigo melhor estruturado e fundamentado sobre a mesma idéia “Inertial inflation and monetary reform”.<sup>20</sup> Rudiger Dornbusch estava no seminário e chamou a proposta de “Larida”. Esse artigo foi publicado em um livro nos Estados Unidos e depois traduzido para o português. Seja pela qualidade do artigo, seja pelo fato de ter sido publicado originalmente em inglês, esse trabalho ficou reconhecido como o artigo fundador da teoria da inflação inercial, quando, na verdade, inventou uma forma alternativa ao congelamento com tabelas de conversão — uma alternativa imaginosa, que seria decisiva no Plano Real, muitos anos depois. Para os agentes econômicos que adotassem a nova moeda, os ajustes de preços na moeda antiga passariam a ser diários e, assim, seriam sincronizados

---

<sup>17</sup> Lopes, 1984a.

<sup>18</sup> Arida, 1983.

<sup>19</sup> Lara Resende, 1984.

<sup>20</sup> Arida e Lara Resende, 1984.

como em uma hiperinflação teórica. Dessa forma, no momento em que a reforma monetária eliminasse a moeda antiga, a âncora nominal representada pela nova moeda teria a capacidade de eliminar a inflação, já que não haveria preços atrasados ou adiantados; os preços relativos estariam razoavelmente equilibrados.

Eu participava apaixonadamente do debate. No final daquele mesmo ano publiquei com Yoshiaki Nakano um livro, *Inflação e recessão*, no qual reunimos todos os artigos que escrevêramos sobre o tema até então, inclusive dois artigos originais, escritos no primeiro semestre de 1984, um sobre a curva de Philips e a inércia, outro sobre as causas da aceleração da inflação em 1983.<sup>21</sup>

Os grupos da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da PUC do Rio de Janeiro encontraram-se algumas vezes em 1984. Em julho de 1984, em uma viagem à Argentina, Lara Resende e eu conversamos extensamente. No final de setembro encontrei-me com Pêrsio e conversamos longamente sobre nossas idéias comuns.

Pêrsio estava fascinado com a idéia de que era possível haver um equilíbrio macroeconômico, com déficit público zerado e alta inflação inercial. Estávamos de pleno acordo. A inflação inercial ou autônoma da demanda estava clara para nós. Eu podia dar uma ênfase um pouco mais estruturalista, podia dar maior importância ao conflito distributivo do que André e Pêrsio. Tinha minhas dúvidas sobre a operacionalidade das duas moedas, que evitavam o congelamento, mas exigiam mais adiante, depois que a nova moeda indexada se tornasse dominante, que se estabelecesse uma âncora entre as duas. Estas idéias, aliás, foram depois desenvolvidas por André em sua proposta da criação de um *Currency Board*, e da convivência de uma moeda conversível em dólar (que substituíria a moeda indexada) com o velho cruzeiro por algum tempo. No fundo, com sua idéia, o que André e Pêrsio queriam era criar uma situação de dolarização de fato, em que os preços são modificados diariamente, sem incorrer na hiperinflação. Em 1985 dei um curso sobre inflação, usando textos extremamente atuais sobre a inércia inflacionária e a hiperinflação que, depois do Plano Cruzado, foram reunidos em um livro por um aluno meu.<sup>22</sup>

Em relação a Chico Lopes, minhas posições e as de Yoshiaki Nakano eram ainda mais próximas. Nós, como ele, dávamos uma enorme importância à mecânica defasada dos reajustes de preços e ao conflito distributivo real

---

<sup>21</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 1984b.

<sup>22</sup> Rego, org. 1986.

que estava subjacente. Por isso, também criticávamos fortemente a posição monetarista, expressa especialmente por Thomas Sargent em seu artigo sobre o fim das hiperinflações em quatro países após a Primeira Guerra Mundial.<sup>23</sup> Segundo o economista das expectativas racionais, bastou aos governos da Alemanha, Áustria, Hungria e Polônia mudarem o regime de política econômica e as correspondentes expectativas quanto ao aumento da oferta de moeda, para que a hiperinflação nesses países fosse subitamente controlada. Esta visão segue a perspectiva monetarista segundo a qual é possível pensar em um equilíbrio macroeconômico em alta inflação, desde que as expectativas sejam condizentes com o aumento dos preços e da oferta de moeda. O modelo de Friedman de inflação é perfeitamente compatível com a idéia de inércia. Não é por outra razão que na última edição do livro introdutório de economia de Samuelson, agora co-assinado por Nordhaus, existe uma seção sobre inflação inercial. Esta é rigorosamente decorrente de expectativas.

Ora, atribuir a inflação inercial às expectativas é, de um lado, uma obviedade e, de outro, um equívoco. É uma obviedade porque é claro que os agentes econômicos aumentam defasadamente seus preços porque têm a expectativa de que os demais agentes também o farão. Mas é um equívoco quando se imagina que os agentes, que mudam facilmente de expectativas, mudem também de decisão sobre seus preços. As expectativas são voláteis. Muitas vezes no Brasil houve uma reversão de expectativas — todos pensaram que agora a inflação baixaria — e nem por isso ela baixou. As decisões econômicas, entretanto, que o pensamento neoclássico equivocadamente identifica com as expectativas, são mais difíceis de mudar. O agente econômico é sempre avesso ao risco e defende com unhas e dentes sua participação na renda. Tentar mudar o regime de política econômica e as expectativas, quando prevalece uma inflação de tipo inercial, e esperar que, em decorrência, a inflação seja controlada, é *nonsense*. Nas hiperinflações que Sargent estudou foi possível controlar a inflação em um dia, quando se tornou viável impor uma âncora cambial sem que houvessem preços excessivamente atrasados ou adiantados, já que a economia estava dolarizada e os preços aumentavam livremente, todos os dias, senão todas as horas, garantindo um razoável equilíbrio dos preços relativos. Não foi principalmente porque mudaram o regime de política econômica e as expectativas, mas porque foi possível paralisar a inflação em um único dia, sem que houvesse grandes ganhadores ou grandes perdedores.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Sargent, 1982.

<sup>24</sup> Em 1984, quando li o artigo de Sargent, comecei a desenvolver essas idéias junto com meus alunos. Escrevi-as pela primeira vez no artigo com Nakano, em que analisamos o

Quando a inflação é inercial, é inútil imaginar que uma mudança de regime de política econômica e a conseqüente mudança de expectativas resolverão o problema. Dado que a inércia está baseada nos aumentos defasados de preços, que se tornam obrigatórios para os agentes econômicos que não podem perder participação na renda, apenas soluções que sejam neutras do ponto de vista distributivo, que convertam os preços relativos para o vetor de equilíbrio, serão viáveis. Por isso é tão difícil controlar uma inflação inercial. O congelamento pode controlá-la, como aconteceu em Israel em 1985 e no México em 1987, mas desde que sejam aplicados os sistemas de conversão pela média e que um acordo social abra espaço para perdas residuais inevitáveis.

## O PLANO REAL

Esta teoria tão simples, embora estivesse sendo discutida desde o início dos anos 1980, continuava desconhecida pela maioria dos economistas que lidavam com a economia brasileira nesse período. O fracasso dos sucessivos planos de estabilização de preços — foram doze planos até 1993 — deveu-se, essencialmente, a esse desconhecimento. Os planos de estabilização de Delim Netto, nos anos 1980, o Plano Arroz-com-Feijão, de Mailson da Nóbrega, os três planos do governo Collor, todos ignoravam a inércia inflacionária. Os Plano Cruzado, Bresser e Verão reconheceram o caráter inercial, mas foram derrotados pelo populismo reinante no governo Sarney. Dos doze planos de estabilização, cerca de cinco incluíram congelamento de preços, alguns foram heterodoxos, a maioria, ortodoxos. Todos falharam.<sup>25</sup>

Quando Fernando Henrique Cardoso assume o Ministério da Fazenda, um novo congelamento tornara-se politicamente inviável. As experiências anteriores, algumas traumáticas como o Plano Cruzado (pelo seu fracasso retumbante) e o Plano Collor (pelo confisco das poupanças), haviam deixado a sociedade e o mercado financeiro traumatizados. Se um congelamento nessas condições não era viável, e se não se estava disposto esperar que a hiperinflação eliminasse as defasagens de aumentos de preços, não havia outra alternativa senão provocar uma “dolarização” ou uma “otenziação” arti-

---

Plano Cruzado e fizemos uma primeira reavaliação da teoria da inflação inercial (Bresser-Pereira e Nakano, 1986: 136-137). Mais tarde, enquanto discutia com meu genro, Hércio Tokeshi, os microfundamentos da inflação inercial, essas idéias amadureceram, ficando clara a distinção entre expectativas e decisão. Tokeshi escreveu sobre o tema em sua tese de mestrado na Unicamp (Tokeshi, 1991).

<sup>25</sup> Para uma avaliação desses doze planos, ver Bresser-Pereira, 1996.

cial dos preços através da adoção de uma moeda indexada, ou, mais simplesmente, de um índice-moeda sem poder liberatório, que acompanhasse o dólar, na linha proposta originalmente por Pêrsio Arida e André Lara Resende.<sup>26</sup>

Quando esses dois economistas participaram, em 1986, do Plano Cruzado, entenderam que um plano de estabilização dessa natureza seria difícil de ser explicado e implementado, e optaram pelo congelamento. Quando discuti com minha equipe a seqüência do Plano Bresser, a idéia similar da “otenziação” da economia foi levada em consideração, mas chegamos ao mesmo diagnóstico. Entretanto, em 1993, a estratégia do congelamento de preços havia se esgotado politicamente. Desta forma, quando a equipe do Cruzado restabeleceu-se no governo, um plano de estabilização neutralizando a inércia através de uma reforma monetária foi adotado, agora sob o comando de Fernando Henrique Cardoso: era o Plano Real.

Em junho de 1993, quando a taxa de inflação encontrava-se acima de 20% ao mês e o governo Itamar Franco via-se paralisado pela alta inflação, Fernando Henrique Cardoso assumiu o ministério. Novas esperanças surgiram, dado o apoio político que recebeu e a excelente equipe de economistas que convocou. Como primeiro resultado positivo da existência de uma nova equipe econômica, a forte e irracional reação contra um choque econômico, que dominara o país após o fracasso do Plano Collor I, desapareceu. Estava claro que a nova equipe logo adotaria uma terapia de choque, que provavelmente combinaria políticas econômicas ortodoxas e heterodoxas. Estava claro que o maior componente da inflação alta e persistente no Brasil era a inércia. A explicação convencional relacionando inflação aos déficits orçamentários, embora válida em situações normais, tinha se provado recorrentemente equívoca no Brasil, particularmente nos anos imediatamente anteriores. O déficit orçamentário havia chegado a zero em 1990 e 1991, mas a inflação permaneceu em seu alto patamar. Outra sabedoria convencional — aquela que atribui a inflação a um aumento na oferta de moeda —, também havia se provado dramaticamente errônea. Mesmo os economistas monetaristas reconheciam agora o caráter passivo ou endógeno da oferta de moeda quando a inflação é alta e inercial.<sup>27</sup>

O Plano Real, que liquidaria com a alta inflação em 1º de julho de 1994, começou a ser desenvolvido quando Pêrsio Arida completou a equipe econômica, assumindo a Presidência do BNDES. A proposta era de que a infla-

---

<sup>26</sup> A OTN era um título do governo indexado diariamente. A “otenziação” era muito semelhante à adoção de um índice-moeda indexado ao dólar.

<sup>27</sup> Ver, por exemplo, Pastore, 1994.

ção alta e inercial deveria ser controlada através de um choque ou de uma reforma monetária que reduzisse instantaneamente a inflação, seguido ou precedido de um mecanismo de neutralização da inércia. Estava claro para os economistas neo-estruturalistas e inercialistas que a estabilização da inflação alta ou inercial deveria ser dividida em quatro fases: (1) preparação, consistindo essencialmente de ajuste fiscal; (2) coordenação das expectativas através da correção dos preços relativos para neutralizar a inércia; (3) um choque de preços, normalmente acompanhado de uma reforma monetária e da adoção de uma âncora nominal (a taxa de câmbio), reduzindo, assim, dramaticamente os preços e (4) consolidação através de um ajuste fiscal adicional de mais uma política monetária rígida.

As fases 2 e 3 poderiam ser invertidas, dependendo da estratégia adotada. No Brasil, as tentativas anteriores — a começar pelo Plano Cruzado — haviam adotado primeiro o choque de preços e depois a correção dos preços relativos através de tabelas de conversão. Estratégias semelhantes foram adotadas com sucesso em Israel (1985) e no México (1987). No Brasil, como na Argentina (Plano Austral, 1985), fracassaram. Assim, em 1994, a decisão tomada foi a de adotar a segunda e mais complexa alternativa: primeiro neutralizar a inflação através do mecanismo da URV (Unidade Real de Valor), para a qual os preços foram convertidos nos três meses anteriores à reforma monetária (entre 1º de abril e 1º de julho de 1994). No dia da reforma monetária — um choque anunciado — a inflação, que nesse momento já estava em 45% ao mês, foi praticamente zerada, sem que fosse necessário qualquer congelamento.

A idéia original no Plano Real de ter duas moedas coexistindo: a velha moeda, em que a inflação seria alta; e uma nova moeda indexada. Este sistema dual permitiria aos agentes econômicos converter seus contratos, de uma forma voluntária e voltada para o mercado, da velha moeda, em que os contratos incorporavam a expectativa de inflação, para a nova moeda, que — por ser atrelada ao dólar — não teria inflação. Dessa forma, quando a reforma monetária eliminasse a moeda velha, as pressões inflacionárias, derivadas dos desequilíbrios dos preços relativos e do fato de que, numa inflação inercial, os preços alteram-se de forma defasada e não-sincronizada, estariam ausentes. Os preços relativos na nova moeda já estariam equilibrados, não haveria defasagens entre seus aumentos, já que nos três meses de dupla moeda eles estavam aumentando todos os dias, de acordo com a variação da taxa de câmbio, de forma que as tabelas de conversão (*tablitas*), visando eliminar dos contratos a inflação esperada, não seriam necessárias.

No início dos anos 1990, o êxito da estabilização na Argentina através da adoção de um *Currency Board* levou economistas a defenderem essa al-

ternativa. A equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso viu essa alternativa como radical, e deu preferência à proposta mais simples. Ao invés de emitir uma segunda moeda, o governo criaria um índice-moeda diário refletindo a inflação presente porque era atrelado à taxa de câmbio. Não seria, na verdade, uma moeda, porque os pagamentos continuariam a ser feitos com a moeda velha, o cruzeiro. Mas, sendo um índice-moeda, os contratos, inclusive as vendas a crédito e os salários, poderiam ser voluntariamente convertidos para ela, evitando a necessidade de uma *tablita* no dia da reforma monetária, quando a velha moeda seria extinta.

O Plano Real foi dividido em três fases. Na primeira, entre dezembro de 1993 e fevereiro de 1994, o ajuste fiscal, baseado em cortes na despesa pública e em um aumento de impostos, permitiu um orçamento equilibrado para 1994. O Congresso, depois de alguma oposição inicial, aprovou o ajuste fiscal que a equipe econômica definiu como pré-requisito para a implementação da segunda fase do programa.

A segunda parte do plano, de março a junho de 1994, consistiu em neutralizar a inércia utilizando um índice, a URV, que mensurava dia a dia a inflação presente. Esse índice foi rigorosamente vinculado à variação da taxa de câmbio e utilizado para ajustar todos os preços na economia: salários, preços privados e públicos, contratos de longo prazo, aluguéis e aplicações financeiras. Os salários foram todos convertidos obrigatoriamente para o novo índice pelo seu valor médio dos últimos meses, não tendo havido resistências à decisão. Como os contratos estavam convertidos neste índice, os preços em URV permaneciam estáveis, enquanto os preços em cruzeiro mudavam todos os dias — como acontece sob hiperinflação e dolarização plena. Conforme prognosticado, o mercado assegurou que a conversão de cruzeiros para URV fosse feita basicamente (não plenamente) segundo o valor médio real dos contratos, ao invés de seus valores nominais de pico.

A terceira fase do plano foi o choque anunciado — ou reforma monetária — que, no dia 1º de julho, transformou a URV em uma nova moeda, substituindo o cruzeiro, que foi extinto. A taxa de inflação foi imediatamente reduzida para próximo de zero. Nos dias seguintes, a nova moeda, que os agentes econômicos esperavam ficasse atrelada ao dólar numa relação um para um, foi na verdade valorizada em torno de 15%. O Banco Central aproveitava assim a pressão pela venda de dólares e compra de reais que imediatamente ocorreu para consolidar a estabilização. Além do original mecanismo de neutralização da inércia, a URV, o governo adotava um velho mecanismo de controle das altas inflações — a âncora cambial. O uso e abuso dessa âncora nos anos seguintes, sempre em nome do Plano Real, teria consequên-

cias desastrosas para a economia brasileira. A combinação perversa de câmbio baixo e altas taxas de juros, mesmo depois da valorização de 1999, manteve a economia semi-estagnada, inviabilizando os investimentos, enquanto as dívidas internas e externas aumentavam explosivamente, impulsionadas pela taxa de juros. Veremos como e porque isto ocorreu no próximo capítulo.

## TAXA DE INFLAÇÃO

A alta inflação, que prevaleceu no Brasil entre 1980 e 1994, foi portanto controlada nesse último ano. No Plano Real, porém, o governo cometeu o erro de manter algumas indexações, principalmente financeiras. A partir de 1995, aprofundou o erro ao aceitar a indexação dos preços dos serviços públicos que privatizava. Como podemos ver pelo Quadro 21, a taxa de inflação tendeu a estabilizar-se em um patamar inercial muito baixo nos quatro primeiros anos. Com a flutuação cambial de 1999, a inflação acelerou, embora muito menos do que se temia, e acabou se inercializando em torno de 6%. Com a depreciação de 2002, tudo indica que o patamar da inflação brasileira passou para cerca de 10%.<sup>28</sup> No primeiro momento, a indexação dos salários parecia irrelevante, no segundo, aumentou de importância, no presente momento está claro que a obtenção pelos trabalhadores de ajustes salariais muito próximos ao aumento do IPC é o fator decisivo a indexar a inflação presente à passada.<sup>29</sup> O Brasil está, portanto, no segundo estágio de um processo de reinercialização da inflação — o da indexação informal dos salários. Do primeiro estágio — a indexação formal de alguns contratos — nunca saiu. Existe agora a possibilidade de a economia voltar ao terceiro estágio de inercialização — aquele no qual as empresas indexam informalmente seus preços à inflação passada, como faziam antes do Plano Real. Não é necessário que isto ocorra, já que uma inércia de em torno de 10% anuais não chega a permitir que as empresas passem a indexar automaticamente seus preços.

---

<sup>28</sup> Esses números são, naturalmente, meras aproximações. Os cálculos formais da *core inflation* não substituem essas estimativas.

<sup>29</sup> A média aritmética dos 27 reajustes salariais ocorridos entre fevereiro e maio, de acordo com levantamento do próprio DIEESE. A indexação é impressionante. Na média o INPC aumentou 18,51% nesses quatro meses, e os ajustes salariais foram de 16,99%. A indexação foi portanto de 92%! *Folha de S. Paulo* (2/6/2003). Por outro lado, os salários médios estão caindo por duas razões: primeiro, quando a inflação se acelera, a indexação plena não repõe salário médio, e no período em questão a inflação acelerou; segundo, os trabalhadores demitidos devido à recessão imposta pela política econômica e reempregados devem estar obtendo salários menores.

Uma inflação de dois dígitos é, porém, uma fonte legítima de preocupação. O que fez o Banco Central durante o governo Fernando Henrique Cardoso e nos primeiros seis meses do governo Lula? Embora reconheça que há um componente inercial na inflação brasileira, e o inclua formalmente no seu modelo de meta de inflação, instaurado em 1999, o Banco Central continua a usar a taxa de juros básica para controlá-la. Diante da aceleração ocorrida na inflação devido à desvalorização cambial de 2002, no início de 2003 o governo Lula voltou a aumentar a taxa de juros nominal básica, chegando a 26,5%. E seu presidente, sancionando as notas explicativas oficiais do Banco Central, informou que essa política devia-se principalmente ao componente inercial da inflação.

Quadro 21  
Inflação desde 1994

Ano	IPCA (em %)
1993	2.477,15
1994	916,43
1995	22,41
1996	9,56
1997	5,22
1998	1,65
1999	8,94
2000	5,97
2001	7,67
2002	12,35

Fonte: IBGE. Observações: (1) Índice de Preços ao Consumidor Ampliado, utilizado como parâmetro para o sistema de metas inflacionárias; (2) Índice acumulado de janeiro a maio de 2003.

Ora, sabemos que a inflação inercial é autônoma da demanda. Foi isto o que aprendemos com o desenvolvimento, nos anos 1980, da teoria da inércia inflacionária. Durante os 15 anos de alta inflação, entre 1980 e 1994, todas as tentativas de controlá-la através de elevação da taxa de juros e recessão fracassaram. O fracasso mais estrondoso, porque estava apoiado em um forte ajustamento fiscal que zerara o déficit público, foi aquele de 1992, que contou com o apoio formal do FMI. No final de 1991 a inflação estava em torno de 20% ao mês. O governo assinou uma carta de intenções com o FMI na qual se comprometia a manter o ajuste fiscal e a desenvolver uma rígida política monetária, elevando para isto radicalmente a taxa de juros básica. A perspectiva era de que a inflação cairia obedientemente um pouco menos

de dois pontos percentuais por mês, de forma que estaria em 2% ao mês em dezembro de 1992. Tudo foi feito como planejado, mas a inflação, mostrando seu caráter inercial, continuava em 20% ao mês no final de 1992.<sup>30</sup>

A política de combate à inflação com elevada taxa de juros básica é ineficiente e irracional nos quadros de inércia inflacionária e recessão. A elasticidade-inflação da taxa de juros é muito baixa quando a inflação é inercial, de forma que o custo em termos de desemprego e falta de crescimento não é compensado pela mínima redução da inflação que esse tipo de política proporciona. A queda da inflação que ocorreu a partir de meados de 2003 deveu-se menos à recessão e mais ao fato de que a bolha inflacionária causada pela desvalorização de 2002 começou a ceder.

Se a alternativa não é aumentar a taxa de juros básica, mas baixá-la firmemente para o nível dos países com classificação de risco igual à do Brasil, como enfrentar o problema da inflação existente? A solução mais óbvia é iniciar um processo decidido de desindexação de contratos de todos os tipos, inclusive a dos salários, que não é puramente informal, mas semi-informal, porque convalidada pelo tribunais do trabalho. E, enquanto isso, conviver com a inflação atual.

Uma política dessa natureza, que respeita o caráter inercial da inflação, não envolveria o risco de aceleração da inflação dado o nível já existente de desemprego. Na verdade, a curva de Philips, que justifica políticas monetárias rígidas para combater a inflação, só é válida para períodos curtos. Para períodos mais longos, em que a inflação é muito mais consequência de crise econômica (mecanismo de defesa contra ela, conforme ensinou Rangel), a retomada do crescimento tende a reduzir os níveis de inflação.<sup>31</sup> Ainda que esteja neste trabalho procurando entender a macroeconomia do Brasil depois de 1994, com suas especificidades históricas, curva invertida da relação entre taxa de inflação e crescimento não é exclusividade da economia brasileira. Uma das suas manifestações mais notáveis ocorreu nos Estados Unidos nos anos 1990, período em que viveram um verdadeiro pleno emprego enquanto a taxa de inflação mantinha-se em níveis incrivelmente baixos.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Fatos ocorridos no governo Collor de Mello, tendo como ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira, como presidente do Banco Central Francisco Gross, e como um dos seus diretores Armínio Fraga, que depois presidiria o Banco entre 1999 e 2002.

<sup>31</sup> Rangel, 1963.

<sup>32</sup> Digo “verdadeiro pleno emprego” porque se tratava de uma taxa de desemprego em torno de 4%, que deve corresponder ao desemprego friccional — e portanto ao pleno emprego —, e não de taxas substancialmente mais elevadas sempre compatíveis com a teoria da “taxa natural de desemprego”.

## CAPÍTULO 15

### DO ESTADO PATRIMONIAL AO ESTADO GERENCIAL

O Estado que entra em crise nos anos 1980, juntamente com o modelo desenvolvimentista de substituição de importações, é o Estado burocrático-autoritário que se instala no Brasil com o regime militar. Neste capítulo, vou voltar na História e examinar a evolução do Estado brasileiro desde o final do século XIX, quando tínhamos um Estado oligárquico no plano político e patrimonial no da administração, e avançar até os anos 1980 e 1990, quando o Estado, depois de um período autoritário, afinal se democratiza, enquanto, no plano administrativo, depois da reforma burocrática dos anos 1930, afinal passa pela reforma da gestão pública e se torna crescentemente gerencial. Ainda que, com essa estrutura, este capítulo rompa com a ordem cronológica do livro, ele tem, em compensação, a vantagem de permitir uma visão mais global da evolução política do Brasil.

Durante todo o século XIX e os primeiros 30 anos do século XX, o Estado brasileiro era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. No início do século XXI, é um Estado democrático, entre burocrático e gerencial politicamente. Esse Estado regula uma economia capitalista inserida no sistema global e preside uma sociedade pós-industrial, que não é mais principalmente de classes mas de estratos. A transição do Estado patrimonial para o Estado gerencial ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado autoritário para o Estado democrático, envolveu, portanto, profundas transformações e foi plena de contradições. A política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuassem presentes. A economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil. A sociedade não é mais uma sociedade senhorial, de senhores e escravos, mas não se transformou em uma sociedade capitalista clássica, de burgueses e trabalhadores; foi além e assume características crescentes de uma sociedade pós-industrial, na medida em que

o pequeno estamento burocrático estatal deu lugar a uma imensa nova classe média burocrática ou tecnoburocrática pública e privada, cujos estratos mais elevados passaram a dividir com a alta burguesia não apenas o poder, mas também o excedente econômico. Isto ocorria principalmente porque a nova classe média profissional se definia pela controle do novo fator estratégico de produção: o conhecimento técnico e organizacional. A burguesia capitalista e os trabalhadores organizados ampliaram suas bases e se diversificaram. Uma imensa camada de trabalhadores pobres senão miseráveis, entretanto, continuou mal absorvida pelo sistema capitalista e excluída dos benefícios do desenvolvimento econômico. Este, nos primeiros oitenta anos do século, ainda que passasse por crises cíclicas, avançou com enorme velocidade. Os últimos vinte anos, marcados pela crise fiscal do Estado, foram, entretanto, anos de quase-estagnação da renda por habitante.

A modernização acelerada do país ocorreu principalmente entre 1850, quando o café se tornou dominante no país, e 1980, quando o desenvolvimento industrial se estanca e tem início a crise do Estado que analisei no capítulo anterior. A partir de então, a modernização continuou a ocorrer, ainda que de forma perversa, de modo que hoje o país é radicalmente diferente do Brasil de há um século. Possui uma economia mais rica, uma sociedade mais diversificada, um Estado mais democrático, uma administração pública menos patrimonialista e mais gerencial. Mas a modernização não foi acompanhada pela diminuição da injustiça, o desenvolvimento não levou à convergência com os países ricos. A transição foi profunda, mas incerta. Não apenas porque a aceleração extraordinária do progresso técnico tornou o futuro mais difícil de prever, mas também porque os insucessos dos últimos vinte anos no plano econômico levaram os brasileiros a serem menos confiantes no futuro.

Quadro 22  
Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil

	1821-1930	1930 — ...	Início (ao terminar fase anterior)
Sociedade	Mercantil-senhorial	Capitalista industrial	Pós-industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Em síntese, no plano político, transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da sociedade senhorial para a sociedade pós-industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático e a sociedade capitalista que, nesses três planos, duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto.

## O ESTADO OLIGÁRQUICO E PATRIMONIAL

O Estado brasileiro de 1900 é ainda um Estado oligárquico em que uma pequena elite de senhores de terra de políticos patrimonialistas dominavam amplamente o país. Ninguém descreveu melhor do que Raymundo Faoro, em *Os donos do poder* (1957/1975), esse Estado, usando o conceito weberiano de burocracia patrimonial ou patrimonialista. Para Faoro, o poder político do Estado está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. Ao contrário dos demais autores que estudaram a formação social brasileira no Império e na Primeira República, o regime político para Faoro não é dominado por uma oligarquia de senhores de terra: em uma primeira fase, os senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão; em uma segunda, os primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba; e, finalmente, os cafeicultores do Oeste paulista. Estas oligarquias, de acordo com a análise clássica, constituem, juntamente com a burguesia mercantil, as classes sociais dominantes. Faoro não as nega, mas entende que estamento patrimonial, enquanto grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por dom João I, o Mestre de Avis: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde as rendas da terra e, depois, vai se tornando cada vez mais burocrático, sem perder todavia seu caráter aristocrático. Este estamento não é mais senhorial porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem.

Faoro está bem ciente de que sua tese conflita tanto com a perspectiva marxista quanto com a liberal. Ele não hesita em se colocar contra ambas:

À crítica de fonte liberal junta-se paradoxalmente no mesmo sentido a crítica marxista. O capitalismo antigo — identificado por simplificação de escola, ao feudalismo, ou ao pré-capitalismo — será devorado pelo capitalismo industrial.

Ora, argumenta Faoro:

A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar.<sup>1</sup>

Entendo que esta análise revela bem o Brasil do período imperial e ainda é esclarecedora para o período da Primeira República. O papel dominante no Império de um estamento burocrático muito semelhante àquele que dominava Portugal, de origem aristocrática, ligado aqui por laços de família ao patriciado rural, está hoje muito claro. Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes e traficantes de escravos se ocupavam da economia, este estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política. Havia ali, acrescentaria eu, uma nova classe média, uma classe burocrática, em formação, mas naquele momento tratava-se antes de um estamento de políticos e burocratas patrimonialistas, apropriando-se do excedente econômico no seio do próprio Estado e não diretamente através da atividade econômica. O mais importante naquele momento, porém, era ainda a marca da colonização portuguesa. Manoel Bomfim, escrevendo nos primeiros anos do século, seu livro clássico, *A América Latina* (1905), escolheu como subtítulo a expressão “Males de Origem” para salientar que nosso subdesenvolvimento — ou, nas suas palavras, o nosso “atraso geral” —, como o atraso dos demais países latino-americanos, estava intrinsecamente ligado ao caráter decadente das duas nações colonizadoras, Portugal e Espanha.<sup>2</sup>

É tradicional a idéia de que uma função fundamental do Estado nessa época era garantir empregos para a classe média pobre ligada por laços de família ou de agregação aos proprietários rurais. Não há dúvida a respeito desse papel do Estado. Evaldo Cabral de Mello, por exemplo, no posfácio a

---

<sup>1</sup> Raymundo Faoro (1957/1975: 734-736).

<sup>2</sup> Manoel Bomfim (1905: 54).

*Um estadista no Império*, assinala que “o próprio Estado não poderia ser compreendido sem ser referido à função de absorver pelo emprego público os representantes da ordem escravocrata”. E cita um texto antológico de Joaquim Nabuco, no qual ele diz que a agricultura sustenta através dos impostos aqueles que emprestam ao Estado a altos juros: “as sobras ele [o Estado] as distribui pelo seu exército de funcionários”.<sup>3</sup> Se ficarmos, porém, apenas com essa idéia, manter-se-á ainda válida para o Império a concepção clássica das classes e de sua sucessão na história que Ricardo e Marx nos legaram. O quadro muda de figura, entretanto, se consideramos que, no Império, seguindo uma tradição portuguesa secular, formara-se uma elite dirigente patrimonialista, que vivia das rendas do Estado ao invés de das rendas da terra e detinha com razoável autonomia um imenso poder político. No mesmo texto, Mello nos lembra, apoiado em Joaquim Nabuco, que muitos dos estadistas do Império eram pobres que ou casavam com filhas de proprietários ricos ou viviam dos cargos públicos ou da magistratura. José Murilo de Carvalho, em sua notável análise das origens dos ministros do Império, assinala que a grande maioria deles era formada por letrados e juristas, que podiam estar ligados às famílias de proprietários de terra, mas eram antes de tudo burocratas patrimonialistas, juristas e letrados sustentados pelo Estado. Em um primeiro momento, eles, a partir de sua base estamental ou de suas relações com o patriciado rural, estudavam em Coimbra, depois, nas faculdades de direito de Olinda e São Paulo. Apoiados nesse conhecimento, vinham a ocupar os altos postos do Império. Segundo José Murilo de Carvalho, “o que acontecia com a burocracia brasileira acontecia também em parte com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira”.<sup>4</sup> Isso, entretanto, assinala o historiador, não significava que a elite imperial fosse, como para Nestor Duarte, “simplesmente a representante dos proprietários rurais” ou, como para Faoro, “um estamento solidamente estabelecido que se tornava, através do Estado, árbitro da nação e proprietário da soberania nacional”. Talvez ele faça essa ressalva dado o caráter radical da posição de Faoro, mas a pesquisa histórica que realizou caminha antes na direção de Faoro do que de Duarte — este aqui represen-

---

<sup>3</sup> Evaldo Cabral de Mello (1998: 1325). Tanto Nabuco como Mello querem mostrar nesses textos a relação funcional entre escravidão e Estado, a lavoura escravista sustentando o Estado (patrimonialista).

<sup>4</sup> Ver José Murilo de Carvalho (1980: 38). Este livro corresponde à parte de sua tese de doutorado defendida na Universidade de Stanford, 1975.

tando a sabedoria convencional marxista e liberal. A elite brasileira era fundamentalmente formada por juristas e estes eram, em regra, magistrados e funcionários do Estado, como é próprio do patrimonialismo, enquanto, na Inglaterra, os juristas eram cada vez mais advogados, servindo à burguesia nascente. Estes magistrados apresentavam uma extraordinária homogeneidade que a educação nas faculdades de direito proporcionava. Homogeneidade conservadora, herdada do conservadorismo atrasado de Coimbra. Por outro lado, “a capacidade (dessa elite) de processar conflitos entre grupos dominantes dentro de normas constitucionais aceitas por todos constituía o fulcro da estabilidade do sistema imperial”.<sup>5</sup>

Tem razão, entretanto, José Murilo de Carvalho, em assinalar que faltava à elite política patrimonialista brasileira do Império poder para governar sozinha. Na verdade, o que tínhamos era uma aliança do estamento patrimonialista com a burguesia mercantil de senhores de terra e grandes comerciantes, esta burguesia transformando-se, no decorrer do século XIX, de uma oligarquia principalmente de senhores de engenho para uma oligarquia cafeeira paulista. Tivemos assim, um Estado patrimonial-mercantil no Império, que se estenderá ainda pela Primeira República. O poder do estamento patrimonial é de fato grande, como assinala Faoro, mas, mesmo nesse período, não pode ser considerado único. A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, vai ganhando aos poucos autonomia na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, presidentes de província, deputados é formada em direito. Há também os com formação militar, religiosa e médica. Os engenheiros e os empresários são poucos. São todos burocratas porque sua renda deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-legais e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal. Sérgio Buarque de Holanda, que foi quem pela primeira vez utilizou o conceito de patrimonialismo para caracterizar as elites políticas brasileiras, distinguindo o “funcionário patrimonial do puro burocrata”, observa que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidades, formados por tal ambiente (família patriarcal), compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público”.

---

<sup>5</sup> José Murilo de Carvalho (1980: 39).

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela, temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência. Conforme observa Sérgio Buarque, “no Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”.<sup>6</sup> Antes deles, os testemunhos de Tobias Barreto, Sylvio Romero e Joaquim Nabuco, entre outros, caminham sempre no mesmo sentido. O emprego público, embora não garantisse plena estabilidade, dada a prática das “derrubadas” quando mudavam ministérios de um partido para o outro, era o único emprego possível para uma ampla classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política.

Pode-se imaginar que os critérios administrativos eram pessoais e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula. José Murilo de Carvalho salienta que a “classe média desempregada”, a que se referiam Tobias Barreto e Sylvio Romero, formada principalmente de profissionais liberais, em particular bacharéis e predominantemente mestiços, tinha como vocação o funcionalismo. Não era “a vocação de todos, como exagerou Nabuco, mas o era das minorias urbanas, especialmente de seus elementos mais educados e agressivos”. O acesso, entretanto, não era fácil, especialmente na Marinha e na magistratura, que mantinham seu caráter aristocrático; era menos difícil no clero e no Exército.<sup>7</sup>

Ora, quando a burocracia estamental, de caráter aristocrático, começa a ser infiltrada por elementos externos, de origem social mais baixa, como aconteceu com o clero e, dentro do aparelho do Estado propriamente dito, com os militares do Exército, é claro que já não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial, como aquele pretendido por Faoro. É a administração pública burocrática que está surgindo, é o autoritarismo burocrático-capitalista que está emergindo através, principalmente, dos militares e das revoluções que promovem em nome de uma abstrata “razão”, cujas fontes capitalistas e burocráticas clássicas são claras.

---

<sup>6</sup> Sérgio Buarque de Holanda (1936/1969: 105-106).

<sup>7</sup> José Murilo de Carvalho (1980: 130).

A Primeira República será um período de transição. Ela começa com a Proclamação da República, o primeiro golpe militar da história brasileira. Pretendia ser uma revolução de classe média, como seriam depois as outras três revoluções militares no Brasil — 1930, 1945 e 1964 — mas o regime militar teve vida breve, dura os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. Com a eleição, em novembro de 1894, de Prudente de Moraes, a oligarquia cafeeira volta ao poder, restabelecendo-se a aliança dos tempos do Segundo Império do estamento burocrático-aristocrático com a oligarquia principalmente cafeeira. A transição, porém, está em marcha e implica em uma mudança substantiva: a presença agora efetiva dos militares do Exército na aliança de poder. Era um fato novo, porque estes militares, diferentemente dos da Marinha, não podiam ser legitimamente incluídos no estamento burocrático-aristocrático do Império. Os representantes da classe média tecnoburocrática, de uma classe média burocrática moderna que, no século XX, teria enorme expansão e diversificação, apareciam, assim, pela primeira vez na história brasileira, por intermédio do Exército.

O golpe militar não tinha base real na sociedade, de forma que não envolveu de fato a população. Conforme salienta José Murilo de Carvalho, os observadores da época negavam a existência de um povo ou de uma sociedade civil no país:

Segundo Aristides Lobo o povo assistiu bestializado à proclamação da República; não havia povo no Brasil segundo os observadores estrangeiros, inclusive os bem informados como Louis Cousty; o povo fluminense não existia, afirmava Raul Pompéia... Visão preconceituosa dos membros da elite, embora progressistas? Mais do que isto... Passado o entusiasmo inicial provocado pela proclamação da República, no campo das idéias nem mesmo a elite conseguia chegar a um certo acordo quanto à definição de qual deveria ser a relação entre o cidadão com o Estado. No campo da ação política fracassaram sistematicamente as tentativas de mobilizar e organizar a população de acordo com os padrões conhecidos nos sistemas liberais.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> José Murilo de Carvalho (1987: 140-141).

O regime continuava oligárquico, as eleições, fraudulentas; o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população com a República. A estrutura econômica e a estrutura de poder não haviam mudado.<sup>9</sup> Pelo contrário, com o estabelecimento da federação na Constituição de 1891 e a decorrente descentralização política de um Estado que no Império fora altamente centralizado, o poder dos governadores e das oligarquias locais aumentara ao invés de diminuir. Surge a política dos governadores, que definiria os rumos políticos do país até 1930. Mas o aumento do poder dos governadores era contraditório: se, de um lado, tinham mais poder em relação à União, tinham menos em relação aos coronéis locais, dos quais passavam a depender.<sup>10</sup>

Estes problemas estavam na base da insatisfação crescente dos militares, que demandavam a ordem e o progresso anunciados na bandeira republicana, e da indignação de liberais clamando por democracia. O resultado é a aliança política instável de 1930, que levou não ao Estado liberal sonhado pelos últimos, mas ao Estado burocrático e autoritário do primeiro Vargas. A campanha civilista de 1919, as revoltas militares de 1922 e 1924 e a Coluna Prestes anunciam a mudança. O movimento revolucionário, que desembocará na Revolução de 1930 e no governo Vargas, era intrinsecamente contraditório. De um lado, no seu componente principalmente civil, era liberal: protestava contra a farsa das eleições, propondo ampliar-se o eleitorado e instituir-se o voto secreto, demandava anistia dos condenados por razões políticas, queria terminar com o poder das oligarquias locais, de coronéis e jagunços, e regionais, de presidentes de província. De outro, era um movimento conservador, na medida em que muitos dos seus aderentes constituíam as próprias oligarquias estaduais, principalmente no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais e na Paraíba. Estes, conforme observou Barbosa Lima Sobrinho, “apanhados quase todos no campo do reacionarismo, precisavam, não somente calar as suas idéias, como propagar aquelas (a anistia e o voto secreto) que, até à véspera, haviam combatido com intransigência”.<sup>11</sup> De um terceiro lado, entretanto, possuía um forte componente militar, tenentista, burocrático e autoritário. Seu objetivo maior era centralizar o poder nacional, colocando sob controle os coronéis locais e os estados federados.

---

<sup>9</sup> Conforme observa Renato Lessa (1999: 74), “é difícil considerar a mudança política operada ao fim do século XIX, no Brasil, como a necessária manifestação de alterações estruturais da sociedade”.

<sup>10</sup> Devo essa observação a Márcio Moreira Alves.

<sup>11</sup> Barbosa Lima Sobrinho (1933: 102).

O terceiro aspecto do movimento afinal predomina e durante quinze anos, teremos Getúlio Vargas no poder, nos últimos oito anos, nos quadros de um regime estritamente autoritário. Estes quinze anos, porém, serão poderosamente transformadores. Estadista frio no uso do poder, mas apaixonado pela missão de mudar o país, Vargas lidera com extraordinária competência política e administrativa a transição. Estabelece afinal o poder da União sobre os estados federados e as oligarquias locais e dá impulso ao processo de industrialização. É chamado de populista porque percebe que o povo afinal estava surgindo e tem um discurso e uma prática social para ele. Mas não há nada nele do populismo de Perón, do populismo irresponsável em relação ao orçamento público e às restrições econômicas. Vargas, como Perón, é um populista político, mas diferente de Perón, não é um populista econômico.<sup>12</sup> A República fora descentralizadora e oligárquica. O novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado fruto de um Pacto Popular-Nacional, presidindo sobre uma sociedade em que o capitalismo industrial se torna afinal dominante. Vargas tinha origem nos criadores de gado do Sul, fazia parte da “oligarquia substituidora de importações”, na expressão de Ignácio Rangel, mas as duas classes que ele vai presidir são classes novas: a burguesia industrial e a nova classe média tecnoburocrática. Ambas eram originárias de classes ou estamentos antigos: a burguesia industrial originava-se da burguesia mercantil; a moderna burocracia evoluiu do estamento burocrático patrimonialista. Diferentemente da sua antecessora, a burocracia não tinha caráter aristocrático nem estava circunscrita ao Estado, nos termos da interpretação de Faoro. Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas.

A atenção dos analistas brasileiros sempre foi mais dirigida para o lado estatal da burocracia que, de fato, possui um poder político indiscutível. Mas só compreenderemos a natureza da sociedade capitalista e do Estado burocrático e popular que estão se formando nos anos 1930, se considerarmos também a emergência da nova classe média de administradores de nível médio e de profissionais liberais de todos os tipos — e não apenas dos tradicionais advogados e médicos, que examinei no capítulo 3. Enquanto, no setor público, Getúlio Vargas realizava, nos anos 1930, a reforma burocrática, a

---

<sup>12</sup> Sobre o conceito de populismo econômico, ver os ensaios no livro por mim editado: *Populismo econômico* (1991c).

*civil service reform* que, na França, Inglaterra e Alemanha, acontecera na segunda metade do século anterior e nos Estados Unidos, na primeira década deste século, no setor privado, o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas promovia o surgimento de uma burocracia moderna, voltada para a produção.

Minha atenção, entretanto, neste capítulo, está dirigida para a burocracia pública ou estatal. A reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações e Interesses ainda no final dos anos 1920, inicia-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes.<sup>13</sup> Nesse ano, é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.<sup>14</sup> A criação do Dasp, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo e valorizar a competência técnica.<sup>15</sup> Representou, assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Beatriz Wahrlich, cujo livro *A reforma administrativa da era de Vargas* constitui a obra fundamental para a análise da Reforma Burocrática no Brasil, assim resume as principais realizações do Dasp: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, adminis-

---

<sup>13</sup> Luiz Simões Lopes continuaria, depois, seu trabalho na racionalização do aparelho do Estado através da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas que, através da Escola Brasileira de Administração Pública, tornar-se-ia o centro principal de estudos sobre a administração pública no país. Nos anos 1960, ele promoveria a criação dos cursos de administração pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, criada em 1954. Ensino nesta escola, primeiro administração, depois, economia, desde 1959.

<sup>14</sup> O Dasp foi criado pelo Decreto-lei 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que havia sido criado pela Lei nº 284, de outubro de 1936, a qual instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito.

<sup>15</sup> Conforme observou Maria Celina D'Araujo (2000: 31) “o Estado Novo enalteceu a técnica em contraposição à política, veiculada como o lado sujo dos ‘interesses privados’”.

tração orçamentária, padronização das compras do Estado e racionalização geral de métodos.<sup>16</sup> Além disso, o Dasp cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes, foi criado, entre os anos 1930 e os anos 1950, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Este já é um mundo diverso do mundo patrimonialista descrito por Faoro que, congelando a sociedade e o Estado nessa formação, pretende que o governo Vargas foi ainda uma expressão do Estado patrimonial. Faoro é claro a respeito:

De d. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações... a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista.<sup>17</sup>

Ora, ao insistir nessa tese, Faoro ignora a diferença fundamental entre o patrimonialismo e a burocracia racional-legal, que Weber tanto salientou. Não considera o caráter essencialmente tradicional do Estado patrimonial, em oposição ao caráter moderno, racional-legal, do capitalismo industrial e da burocracia moderna. Erro que Sérgio Buarque de Holanda, por exemplo, não cometeu quando afirmou:

O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos.<sup>18</sup>

Entretanto, enquanto o Estado patrimonial teve longa duração no seio da sociedade mercantil e senhoria, o Estado burocrático, na sociedade capi-

---

<sup>16</sup> Beatriz Wahrlich (1915-1994), foi uma das fundadoras da Ebp (Escola Brasileira de Administração Pública) da Fundação Getúlio Vargas. Pela qualidade de seus estudos, de sua pesquisa e de seu ensino, merece o título de patrona da Administração Pública no Brasil. Foi a principal teórica da Reforma Desenvolvimentista dos anos 1960 e 1970 (Wahrlich, 1970, 1983 e 1984).

<sup>17</sup> Raymundo Faoro (1957/1975: 733-736).

<sup>18</sup> Sérgio Buarque de Holanda (1936/1969: 106).

talista industrial, teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a reforma burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial ou reforma da gestão pública de 1995, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível.

## A REFORMA DESENVOLVIMENTISTA DE 1967

A reforma burocrática mal havia iniciado e já em 1938, temos um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. Entretanto, a tentativa da reforma e do seu agente, o Dasp, continuava a ser a implantação de uma burocracia clássica no país, tendo como modelo a reforma na França e nos Estados Unidos. Lawrence S. Graham observou nos anos 1960 que “a tentativa de formar o serviço público brasileiro através do uso de uma política de pessoal baseada no sistema americano levou à criação de um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo...”. Mas, acrescentava, um formalismo “no qual há considerável discrepância entre as normas e a realidade”.<sup>19</sup>

A reforma de 1936 fora imposta de cima para baixo. Não respondia às reais necessidades contraditórias da sociedade e da política brasileiras. O Estado necessitava de uma burocracia profissional mas fazia concessões ao velho patrimonialismo que, na democracia nascente, assumia a forma de clientelismo. Por outro lado, a elite burocrática que assumiria o papel de liderança política na transição para o capitalismo industrial deveria ser profissional, mas liberada das amarras do formalismo burocrático.

Não é surpreendente, portanto, que logo após o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os velhos componentes patrimonialistas e os novos fatores clientelistas tenham se feito sentir de forma poderosa. Vargas foi deposto em outubro de 1945, fazendo com que faltasse à Reforma Burocrática de 1938 o respaldo que o regime autoritário lhe conferia. No novo regime democrático, o Dasp perdeu grande parte de suas atribuições. Nos cinco anos seguintes, a reforma administrativa seria conduzida como uma ação gover-

---

<sup>19</sup> Lawrence S. Graham (1968: 6). O livro de Graham foi o primeiro estudo abrangente sobre a reforma burocrática brasileira.

namental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro.

No período que se segue a esse lapso, com a volta de Vargas ao poder (1951-1954), Beatriz Wahrlich (1984) detecta uma fase de “novas tentativas de retomada do ímpeto inicial”, que se estende de 1951 a 1963. Os esforços no sentido de completar a implantação de uma administração pública burocrática no país não chegaram a ter impacto efetivo sobre a administração. Tornava-se claro que não eram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo que jogavam contra as tentativas de prosseguir com a Reforma Burocrática de 1936. As forças comprometidas com o desenvolvimento econômico, que já estavam presentes no próprio governo Vargas, teriam continuidade com Kubitschek (1956-1960) e se reorganizariam no regime militar (1964-1984), também a ela se opunham, na medida em que o formalismo burocrático se revelava incompatível com as necessidades do país.

Desde o início dos anos 1960, formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituíam-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Na verdade, essa insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivesse caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No momento, entretanto, em que a crise se desencadeia, no início dos anos 1960, a questão retorna. Guerreiro Ramos expressa a insatisfação com o modelo burocrático vigente:

Modelo obsoleto de organização e burocracia configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem.<sup>20</sup>

Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, quando o presidente João Goulart nomeou o deputado Amaral Peixoto ministro extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma.<sup>21</sup> No final desse ano, a

---

<sup>20</sup> Alberto Guerreiro Ramos (1971: 19).

<sup>21</sup> Objetivando “a reforma dos serviços públicos federais”, a Comissão Amaral Peixoto foi instituída pelo Decreto n° 51.705, de 14 de fevereiro de 1963.

Comissão apresentou quatro projetos importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

Dezenove anos antes, os militares haviam devolvido a democracia ao Brasil em 1945 e com ela, uma nova descentralização do poder político e administrativo. Pela primeira vez na história do país, os brasileiros experimentavam um regime que merecia razoavelmente o nome de democracia. Uma democracia de elites, sem dúvida, mas um regime em que o eleitorado era definido em termos amplos, as eleições eram livres e a vontade popular começava a se manifestar.<sup>22</sup> Entretanto, o colapso do Pacto Popular-Nacional estabelecido por Vargas, a radicalização política decorrente e a crise econômica do início dos anos 1960 irão determinar o fim da jovem democracia.

Em 1964, os militares intervêm pela quarta e última vez na história do país e por quase vinte anos, teremos um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista.<sup>23</sup> Celebra-se então uma grande aliança da moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado (que então já haviam crescido e se diversificado) e com a burguesia brasileira, que deixava de ser mercantil e mesmo industrial para ser uma classe capitalista diversificada e complexa.

De novo no poder, os militares promovem, com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto-Lei 200. Esta era uma reforma pioneira, que renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 1980 e no Brasil, a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu às autarquias e fundações deste segundo setor e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.

---

<sup>22</sup> Estavam excluídos do direito ao voto apenas os analfabetos.

<sup>23</sup> A primeira intervenção militar na política brasileira foi a Proclamação da República (1989); a segunda, a Revolução de 1930; a terceira, a derrubada de Vargas e o retorno à democracia, em 1945; a quarta, o golpe de 1964. Foi também a última intervenção, já que o retorno à democracia, em 1985, não decorreu de uma decisão dos militares mas de uma demanda irresistível da sociedade.

Por outro lado, o poder que, desde 1945, havia sido descentralizado para os estados da federação, foi novamente centralizado nas mãos do governo federal. Operava-se, assim, um duplo movimento no Estado brasileiro: a reforma administrativa o conduzia à desconcentração do poder (descentralização administrativa, maior autonomia de decisão das agências), enquanto no plano político federativo, o poder voltava a ser centralizado na União.

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995), o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista, viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infra-estrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 1940, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 1950, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, da Telebrás e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial. Algumas dessas agências e empresas, que Luciano Martins estudou em profundidade, transformam-se, durante o regime militar, em exemplos bem sucedidos de insulamento burocrático.<sup>24</sup>

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral passou a dispor, potencialmente, de maior autoridade do que qualquer outro ministério. Isto deveu-se ao fato deste órgão desempenhar o papel de agência central no que concerne ao sistema de planejamento e ao sistema de contabilidade e auditoria interna (anteriormente uma atribuição do Ministério da Fazenda) e, mais tarde, ao sistema de controle das empresas estatais e das autarquias e fundações, sobrepondo-se ao controle setorial exercido até então apenas pelos diversos ministérios.

Da edição do Decreto-Lei nº 200 até 1979, a reforma desenvolvimentista foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. Durante a década de

---

<sup>24</sup> Luciano Martins (1973, 1985, 1995). Importantes também são as teses de doutoramento sobre o assunto de Peter Evans (1979), Edson Nunes (1984) e Ben Ross Schneider (1984), estas duas últimas escritas na Universidade de Califórnia, Berkeley, nos anos 1980.

1970, a Semor teve o objetivo de promover revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinar projetos encaminhados por outros órgãos públicos, visando instituir novas agências e/ou programas, ao mesmo tempo que dedicava atenção especial ao desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento. Já o DASP, restrito à administração do pessoal, mantinha-se preso aos princípios da Reforma Burocrática de 1936, que, no entanto, não lograva levar adiante. O conceito de “carreira” manteve-se limitado aos escalões inferiores, enquanto os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos a critério da Presidência da República, sendo o recrutamento realizado especialmente através das empresas estatais, de acordo com a filosofia desenvolvimentista então vigente.

A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983, Beltrão transformou-se em um arauto das novas idéias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo, a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática e propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investí-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.<sup>25</sup>

Em síntese, o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transforma-

---

<sup>25</sup> Hélio Beltrão (1984: 11).

do em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não-exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado.

É certo que surgiu uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Esta elite burocrática, contratada principalmente através de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível, que Schneider estudou de forma admirável.<sup>26</sup> Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais. As carreiras de Estado, entretanto, foram em grande parte abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. Os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgiu um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado.

### O RETROCESSO BUROCRÁTICO

Em 1985, depois de uma longa e difícil transição, que começa com a reação da sociedade civil ao Pacote de Abril de 1977, o país retornou ao regime democrático. Com a democracia, o poder volta a descentralizar-se para os estados da federação e agora também para os municípios. Os governadores dos estados recuperam o poder que haviam tido na Primeira República (1889-1930) e na Primeira Democracia (1945-1964), ao mesmo tempo que os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes. Fernando Abrucio atribuiu o novo poder dos governadores, que ele chamará de “barões da república”, à conquista dos governos estaduais pela oposição em 1982 — as primeiras eleições para esses cargos desde 1964 — e à crise financeira da União

---

<sup>26</sup> É curioso, entretanto, observar que Schneider, que em seu estudo adotava linha semelhante ao trabalho de Peter Evans (1979) sobre a indústria petroquímica e a aliança que então se estabelece entre a burocracia estatal, o empresariado nacional e as empresas multinacionais, não assinala, como Evans não havia assinalado, que esta burocracia desenvolvimentista e gerencial bem-sucedida pouco tinha a ver com o “burocrata weberiano”.

ou, mais amplamente, à crise do modelo nacional-desenvolvimentista conduzido pelo governo federal.<sup>27</sup> A crise do Estado autoritário, burocrático-capitalista, de 1964 — crise fiscal e crise política — está sem dúvida na base da descentralização política. Esta, no passado, fora resultado do poder de oligarquias locais; agora era demanda da nova sociedade civil que surgira em todo o país.

A transição democrática foi uma grande conquista, mas teve um preço. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessária e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira ao mesmo tempo que mantinha a União como responsável última por suas dívidas. Autonomia só pode ser concedida com responsabilidade correspondente.

No plano econômico, a democratização foi acompanhada, como já acontecera em 1945, por um ciclo populista que teve na execução do Plano Cruzado, em 1986, seu auge. Os dois partidos que comandaram a transição eram partidos democráticos mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise fiscal — mais do que isto, da crise do Estado — que o país estava atravessando desde que se desencadeara a crise da dívida externa. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro que foram os anos 1950.

Nos dois primeiros anos do regime democrático, a crise fiscal e a necessidade de rever a forma de intervenção do Estado na economia foram ignoradas. O retorno da democracia tornava a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social uma questão de vontade. Vargas nunca pensara desta forma. Era populista no plano político, não no da política econômica. Mas o populismo econômico, além do político, do qual Juscelino Kubitschek e João Goulart foram melhores representantes entre 1955 e 1964, reapareceu com força em 1985. A transição democrática havia ocorrido graças a uma aliança de classes muito semelhante àquela que prevaleceu no Pacto Popular-Nacional de 1930 a 1960: a aliança da burguesia (mais especificamente dos empresários industriais) com os grupos democráticos e de esquerda da classe média burocrática. A ideologia dominante, além de nacional-desenvolvimentista, visando a modernização do país através da industrialização substitutiva de importações, pretendia ser keynesiana. Através do déficit público seriam combinados magicamente desenvolvimento e distribuição de renda.

---

<sup>27</sup> Fernando Abrucio (1998).

Estas ilusões pareceram confirmar-se quando o Plano Cruzado, concebido com competência a partir da teoria inercial da inflação, foi deturpado de forma grosseiramente populista e produziu durante um ano uma falsa prosperidade. Após seu fracasso, houve uma tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante minha rápida passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise do regime pelo qual tanto almejava. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso — o Centrão — mergulhou em 1988 e 1989 em um regime de descontrole da política econômica que, dada a crise fiscal existente, levaria o país à hiperinflação no início de 1990.

Contraditoriamente, entretanto, enquanto o país se descentralizava no plano político e embarcava em políticas populistas irresponsáveis, voltava, através da Constituição de 1988, a concentrar-se ou centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado e retornando aos ideais da reforma burocrática de 1936.

O capítulo sobre a administração pública da Constituição de 1988 foi o resultado da coalizão política que presidiu o governo Sarney: uma coalizão democrática, pretensamente de esquerda, mas, de fato, populista e nacional-desenvolvimentista. A estratégia intervencionista e social-democrática, que a partir dos anos 1930 fora bem-sucedida em promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, entrara em crise no Primeiro Mundo já nos anos 1970. No Brasil, todavia, essa estratégia continuava ainda poderosa na sua versão burocrática e subdesenvolvida: só no final da década entraria ela também em crise. Sua influência na Constituição de 1988 foi, portanto, dominante.

Os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 foram o resultado, por outro lado, de deliberado esforço dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu com o advento da democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a constituição adotasse princípios burocráticos clássicos. A administração pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União e em cada nível da federação. As novas orientações da administração pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e o va-

lor das contribuições e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público. Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu concurso público para entrada no serviço público, assim reduzindo substancialmente o empreguismo que tradicionalmente caracterizou o Estado patrimonialista.

O retrocesso burocrático, ocorrido em 1988, resultou da crença equivocada de que a desconcentração e a flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido estavam na origem da crise do Estado, quando esta derivava, antes de mais nada, da crise fiscal a que levou a estratégia desenvolvimentista. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, a reforma de 1967 havia se constituído em um avanço pioneiro da história da administração pública brasileira. Em segundo lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia situada nos cargos da administração direta contra a forma pela qual seus membros haviam sido tratados no regime militar, freqüentemente preteridos em relação aos administradores das empresas estatais. Em terceiro lugar, foi a conseqüência da perda, pela burocracia em conjunto com sua aliada tradicional a burguesia industrial, de um projeto nacional comum para o país. Esse projeto, que fora o do desenvolvimento industrial via substituição de importações, estava esgotado e nada viera para substituí-lo, a não ser para alguns grupos no Ministério da Fazenda e no Banco Central, a idéia correta mas apenas negativa de que era necessário proceder o ajuste fiscal e a redução do tamanho do Estado. Ora, quando um grupo social perde objetivos nacionais e, adicionalmente, se sente ameaçado, é natural que recorra à política do “salve-se quem puder”. Em quarto lugar, decorreu do fato de a burguesia industrial haver aderido, sem restrições, à campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática pelo lado da direita: esta campanha levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

É interessante, entretanto, observar que o retrocesso burocrático ocorreu na véspera da crise do nacional-desenvolvimentismo. Este, que fora financiado essencialmente pela poupança interna entre 1930 e 1970, passa a ser financiado pelo endividamento externo nos anos 1970. Com a grande crise da dívida externa, entrava assim também em crise o modelo desenvolvimentista. As elites brasileiras, entretanto, e principalmente a aliança burocrático-industrial que promovera o desenvolvimento desde 1930, recusou-se a reconhecer a crise, e durante dez anos tentou manter de pé o velho modelo. A Constituição de 1988 é plena de contradições exatamente porque é o resultado dessa tentativa irrealista que resultaria, afinal, em 1990, em hiperinflação.

Com a abertura democrática, era natural que a burocracia estatal se retraísse politicamente. Estava, entretanto, aberto o espaço para a afirmação de sua tradicional aliada, a burguesia industrial. Esta, embora tivesse tido um papel decisivo na abertura democrática, fracassou em assumir a liderança política do país. Ao invés de perceber que estava na hora de abrir a economia para torná-la mais competitiva e de reformar o Estado para reconstruí-lo, insistiu em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma indefinida política industrial, com isto se enfraquecendo politicamente. Ora, essa estratégia não fazia sentido para a nação, dada a crise do Estado e a dimensão da dívida externa em que o país estava mergulhado. O discurso perdera começo, meio e fim. Em conseqüência, abriu-se espaço para que as idéias neoliberais e “globalistas” entrassem de roldão no país a partir da quase-hiperinflação de 1990.<sup>28</sup>

O retrocesso burocrático de 1988 foi acompanhado de mudanças organizacionais no aparelho do Estado federal. O Dasp foi extinto em 1986, dando lugar à Sedap — Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, será extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, renasce o Dasp com a criação da SAF — Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando a ser secretaria da Presidência em 1993.

Nesse processo de reorganização, sob a égide do retorno à burocracia, o órgão de treinamento do governo federal, a Funcep, foi transformado na Enap — Escola Nacional de Administração Pública — tendo como modelo a ENA — École Nationale d'Administration — da França. Por outro lado, foi criada a carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) — uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.

Em síntese, o retrocesso burocrático ocorrido no país entre 1985 e 1989 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma conseqüência de

---

<sup>28</sup> Entendo por globalismo a ideologia nascida da globalização que afirma a perda de autonomia e relevância do Estado no mundo moderno, em que prevaleceriam não apenas um mercado, mas uma sociedade global.

uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se acuada e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público.<sup>29</sup>

Com o fim do autoritarismo e o fracasso da burguesia industrial em liderar politicamente o país, a sociedade capitalista industrial e o Estado burocrático-industrial desaparecem. Em seu lugar, começam a surgir os contornos que temos hoje: uma mal definida Sociedade Pós-Industrial na qual as elites burguesas e burocráticas, estas públicas e privadas, aumentam em tamanho e se diversificam internamente, o mesmo fenômeno ocorrendo com a classe trabalhadora; e um Estado gerencial em formação, a partir do momento em que a Reforma Gerencial de 1995 retoma as idéias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático. Com o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnoburocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixa de ser essencialmente uma sociedade de classes para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais, definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestígio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes organizações públicas e privadas. Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e públicas a se tornarem mais eficientes. Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista.

Será depois do episódio de hiperinflação, no início de 1990, quando terminava o governo Sarney, que a sociedade abrirá os olhos para a crise. Em consequência, as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar as necessárias reformas orientadas para o mercado. Na área do Estado, porém e, especificamente, da administração pública, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas, ao confundir — como é próprio da direita neoliberal que então

---

<sup>29</sup> Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira, ver os livros de Schneider (1994), Gouvêa (1994) e o trabalho de Hochman (1992). Escrevi os prefácios dos dois livros quando não imaginava que viria a ser ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado um pouco depois.

chegava ao poder — reforma do Estado com corte de funcionários, redução dos salários reais e diminuição do tamanho do Estado.

No início do governo Itamar Franco, a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Havia, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. A ideologia burocrática, que se tornara dominante em Brasília a partir da transição democrática, assim se manteve até o final desse governo.

## REFORMA GERENCIAL

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República, a crise do Estado burocrático-industrial era definitiva, mas não havia proposta para substituí-lo a não ser por idéias globalistas que afirmavam que a globalização importava na perda de relevância dos estados nacionais e do papel do Estado e cada um deles, não havendo outra alternativa para as nações senão submeter-se às regras do mercado globalizado. Ora, eu já vinha criticando este tipo de visão desde meados dos anos 1980. A grande crise que o país enfrentava desde os anos 1980 era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos cinquenta anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

Dessa forma, quando Fernando Henrique Cardoso transforma a SAF em Mare — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e me nomeia ministro, eu não demorei em definir as diretrizes e objetivos da minha tarefa. Começava então a Reforma Gerencial de 1995. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança fazia provavelmente sentido para o presidente: desta forma, ele fazia um desafio ao novo ministro e à equipe que eu iria reunir em torno de mim para que enfrentasse a reforma da administração pública a partir da perspectiva ampla da reforma do Estado.

Eu já tinha algumas poucas idéias da nova administração pública (que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”) através da leitura do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o governo*.<sup>30</sup> Mas precisava conhecer muito

---

<sup>30</sup> Ver Osborne e Gaebler (1992).

mais a respeito. Para isto, viajei para a Inglaterra logo no início do governo e comecei a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto, sob o título geral de Nova Gestão Pública.

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. As novas idéias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management* que, embora influenciada por idéias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo.

Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática ao mesmo tempo que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma, confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas quando eu procurava fortalecê-los e torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram e afinal, quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância para o país da reforma, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião e, em particular, pelos administradores públicos.

Através do documento básico da reforma — o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* — documento cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública

gerencial no país. É preciso, portanto, não confundir a Reforma Gerencial de 1995 com a emenda constitucional, apresentada pelo governo em 1995, que foi chamada de “reforma administrativa”. A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial de 1995 já que mudou instituições normativas fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Quando, por exemplo, em 1997, as duas novas instituições organizacionais básicas da reforma, as “agências executivas” (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e as “organizações sociais” (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos) foram formalmente criadas, isso não dependeu de mudança da constituição. Grandes alterações também foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado. Pela emenda constitucional, o regime de trabalho dos servidores deixou de ser único; em consequência, em 1999, foi aprovada a lei, definindo, ao lado do regime estatutário, o regime de emprego público. Antes mesmo da aprovação da emenda, porém, grandes alterações haviam sido introduzidas entre 1976 e 1978 nas regras que presidem o regime de trabalho dos servidores estatutários.

A Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: uma institucional, outra cultural e uma terceira, de gestão.<sup>31</sup> No trabalho que eu e minha equipe realizamos no Mare, demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo que as novas instituições eram defendidas, particularmente, a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988 e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

A Reforma Gerencial de 1995 baseou-se em um modelo de reforma que desenvolvi com minha equipe nos primeiros meses do governo. Não estava interessado em discutir com os neoliberais o grau de intervenção do Estado

---

<sup>31</sup> A formulação da reforma foi realizada através da elaboração do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, ao mesmo tempo que eu escrevia diversos trabalhos que afinal foram sintetizados no livro *Reforma do Estado para a cidadania* (1998). Ver a respeito da Reforma Gerencial de 1995, entre outros, o livro organizado por Vera Petrucci e Leticia Schwarz, orgs. (1999) e o trabalho de Indermit Gill (1998).

na economia, já que acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e a necessidade da ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, perguntei-me: primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado; segundo, quais as atividades para as quais embora não exista essa exclusividade, são atividades que a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente, serviços sociais e científicos); finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A essas três perguntas, adicionei mais uma: quais são as formas de propriedade ou de organização relevantes no capitalismo contemporâneo: apenas a propriedade privada e a estatal ou haveria entre as duas uma terceira, a propriedade pública não-estatal, que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas?

A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática — administração gerencial, foi-me possível construir o modelo da reforma. Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam, do ponto de vista técnico e ético, que continham forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Considerados estes três setores, temos três perguntas adicionais: que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor? A resposta à primeira pergunta é simples: deve-se adotar a administração pública gerencial. No plano das atividades exclusivas de Estado, porém, uma estratégia essencial é reforçar o núcleo estratégico, ocupando-o com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos.

A questão da propriedade é essencial no modelo. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Ao contrário, na produção de bens e serviços, há hoje um consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em que o mercado possa controlar as empresas comerciais. No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde) seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma

vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar o regime da propriedade pública não-estatal e utilizar organizações de direito privado com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública” no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado.

Três instituições organizacionais emergiram da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as “agências reguladoras”, as “agências executivas” e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. Houve, entretanto, um entendimento incorreto da definição de agências reguladoras, atribuindo-se a elas não apenas a definição de preços como se mercado houvesse, mas também a definição de políticas públicas que é uma atividade específica do governo eleito. Se entendermos que agências reguladoras devem ter diretorias independentes, com mandato, elas só devem ter a atribuição de realizar políticas de Estado, que não devem mudar quando mudam os governos em função de eleições. Nas democracias, é necessário que se garantam o insulamento de agências executivas e reguladoras da política clientelista, mas isso não significa que as agências reguladoras possam definir políticas públicas independentemente do governo eleito. Por isso, para órgãos definidores executivos e definidores de políticas, preferi sempre a denominação de agência executiva, deixando a denominação de agências reguladoras para aquelas que apenas definissem preços e controlassem a qualidade dos serviços prestados em setores monopolistas. Não foi essa, entretanto, a orientação que na prática prevaleceu, resultando daí uma autonomia de política para algumas agências que iria causar crescentes problemas.

No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia foi transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organi-

zações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro.

O instrumento que o núcleo estratégico usa para controlar as atividades exclusivas, realizadas por agências, e não-exclusivas, atribuídas a organizações sociais, é o contrato de gestão. Nas agências, o ministro nomeia o diretor-executivo e assina com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo é escolhido pelo conselho de administração: ao ministro, cabe assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente — quantitativa e qualitativamente — as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

Desde o final de 1997, tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem-sucedida no plano cultural e institucional.<sup>32</sup> A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. Entretanto, estava claro, também para mim, que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da Presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse ministério no do Planejamento, com o argumento de que, em um ministério que controla o orçamento público, haveria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta coincidiu com a visão do problema que tinha a Casa Civil e acabou sendo aceita na reforma ministerial que inaugurou, em janeiro de 1999, o segundo governo Fernando Henrique. O Mare foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Sobre o processo político de aprovação da Reforma, ver Marcus Melo (1998) e Bresser-Pereira (1999b).

<sup>33</sup> O presidente disse-me então, ao informar-me de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo entre janeiro e julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

Este ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão, exceto nas ações relativas à implementação dos projetos do Plano Plurianual, PPA. O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas ou, dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram descontinuados a título de economia fiscal. Mas as idéias gerenciais continuaram vivas, particularmente entre os gestores públicos mais jovens. Por outro lado, ao nível dos estados da federação e dos municípios, as idéias e instituições da reformas gerenciais vão sendo implantadas de forma cada vez mais consistente.<sup>34</sup> Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país e, através do CLAD — Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma nova gestão pública para a América Latina*.<sup>35</sup>

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil. Passará por avanços e retrocessos. Com a vitória do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002, houve quem imaginasse que a reforma poderia ser abandonada. Entretanto, não foi isso que aconteceu. O novo governo e os gestores públicos, que agora se tornavam cada vez mais numerosos e influentes em Brasília, revelam sua determinação de prosseguir com a Reforma da Gestão Pública de 1995. A reforma continuará a enfrentar a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado. O Estado patrimonial era um Estado, por definição, capturado pelos interesses de classe. O Estado burocrático-industrial e o Estado gerencial são estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes e na qual a

---

<sup>34</sup> Recebi, por exemplo, recentemente, um exemplar do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, do governo do Estado de Pernambuco (2000). Este plano diretor, aprovado e publicado pela Comissão Diretora da Reforma do Estado, segue fielmente os princípios e conceitos da Reforma Gerencial de 1995, com a distinção entre atividades exclusivas e não-exclusivas de Estado.

<sup>35</sup> Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos, do Caribe e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessária.<sup>36</sup>

Sem dúvida, a injustiça e o privilégio são ainda amplamente dominantes no Brasil. Sem dúvida, a violência aos direitos sociais ainda convive com violências aos direitos civis, especialmente dos mais pobres. Mas houve progresso em todas as áreas. Na área que este capítulo analisou, a do Estado e da administração pública, os direitos republicanos, que eram ignorados no Estado patrimonial, tornaram-se uma preocupação central da sociedade e do Estado: os cidadãos brasileiros têm cada vez mais claro para si que o patrimônio público deve e pode ser usado para fins públicos. Por isso, as denúncias de privatização ou captura do Estado por capitalistas e burocratas, de corrupção e de nepotismo não devem ser vistas com pessimismo, mas como um sinal de que o patrimonialismo está sendo combatido e de que um Estado democrático e gerencial está em formação no Brasil.

---

<sup>36</sup> Sobre os direitos republicanos, que constituem para mim a base teórica da Reforma Gerencial de 1995, ver Bresser-Pereira (1997b).

## CAPÍTULO 16

### TAXA DE CÂMBIO E O FRACASSO EM ESTABILIZAR AS CONTAS EXTERNAS

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, em janeiro de 1995, as perspectivas econômicas que se abriam para o país pareciam as melhores possíveis. Através do Plano Real, que ele próprio liderara enquanto ministro da Fazenda, os preços haviam sido estabilizados, e muitos pensaram, inclusive eu próprio, que isto significava que o país, afinal, depois de quinze anos de alta inflação, alcançara a estabilidade macroeconômica e que, portanto, estava pronto para retomar o crescimento econômico.<sup>1</sup> O candidato de um partido moderno e social democrático, o PSDB, liderado por políticos competentes e honestos, comprometido com reformas orientadas para o mercado, assumia o poder, e poderia, assim, assegurar ao país um equilibrado desenvolvimento econômico e social, sem cair nas malhas do velho populismo, nem do novo neoliberalismo que vinha do Norte. Entre essas duas alternativas polares, o novo governo surgia como uma esperança.

Em torno do novo presidente formou-se uma ampla coalizão político-social caracterizada pela participação de todas as classes sociais, principalmente da classe média profissional e da capitalista. Por outro lado, o novo governo logrou obter substancial maioria parlamentar, na medida em que obteve o apoio de dois partidos de centro-direita — o PFL e o PPS. Logo, era legítimo esperar que a nova coalizão política tivesse condições de permanecer no poder por muitos anos — um dos seus mais importantes líderes chegou a falar em vinte anos — promovendo o desenvolvimento econômico do país e tornando-o, como o próprio presidente sempre assinalava, menos injusto. Na oposição ficava fundamentalmente o PT, representando os trabalhadores e a classe média profissional sindicalizada.

---

<sup>1</sup> Embora o governo e a imprensa entendam o Plano Real como compreendendo toda a gestão econômica do governo FHC, este é um entendimento incorreto. O Plano Real — que neutralizou a inércia e terminou com a alta inflação no Brasil — foi anunciado em dezembro de 1993, teve início com a medida provisória que, em 1º de abril de 1994, introduziu a URV (o mecanismo de neutralização da inércia), e completou-se com a reforma monetária, em 1º de julho de 1994. Em 1º de janeiro de 1995, começa a gestão econômica Pedro Malan, cujos resultados analiso neste trabalho.

Quatro anos depois, em meio a uma crise econômica grave que só foi evitada graças ao socorro do FMI, o presidente foi reeleito. Imediatamente deixou flutuar o câmbio, e o país pareceu voltar em direção ao equilíbrio econômico, e, possivelmente, à retomada do desenvolvimento. Quatro anos depois, o que vimos? O país novamente em crise de balanço de pagamentos, e novamente socorrido pelo FMI.

Nestes oito anos a taxa média de crescimento do PIB foi de apenas 2,1% ao ano, o que significa um crescimento da renda por habitante em torno de 1% ao ano. O país não se manteve, portanto, estagnado, mas quase-estagnado. Nos anos 1980 a economia brasileira estagnou devido à crise da dívida externa e, mais amplamente, à crise do Estado desenvolvimentista. A literatura econômica discutiu amplamente esta crise, havendo pouca discordância sobre sua natureza.<sup>2</sup> Nos anos 1990 a economia brasileira permaneceu quase-estagnada, mas agora não havia uma explicação simples para o fato. Além de semi-estagnada, pela segunda vez em oito anos essa economia enfrentava uma crise de balanço de pagamentos cuja relação com o alto endividamento interno e externo era evidente, não podendo ser atribuída apenas à insegurança dos credores em relação às eleições presidenciais, nem à tendência da economia americana de incorrer em duas recessões seguidas. O que ocorreu? Por que esse desastre econômico? E por que se revelou impossível eleger o candidato do governo à Presidência?

Não se pode falar em fracasso geral do governo Fernando Henrique. Grandes avanços ocorreram na área social e na área política. Embora, obviamente, o problema da alta concentração da renda não fosse resolvido, jamais os pobres contaram com uma cobertura social tão ampla. Os padrões éticos do governo nunca foram tão altos. A democracia foi respeitada e reafirmada. A popularidade de Fernando Henrique Cardoso é uma indicação deste fato.<sup>3</sup> Os eleitores comportam-se de forma aparentemente paradoxal, prezando seu presidente, mas criticando as altas taxas de desemprego que caracterizaram seu governo, e, assim, recusando-se a votar em um candidato que represente a continuidade desse governo. Esse comportamento é apenas aparentemente paradoxal porque o presidente, nestes anos, assumiu a figura presidencial de maneira impecável. Em um cenário internacional difícil, proje-

---

<sup>2</sup> Eu a estudei em vários trabalhos. Saliento apenas Bresser-Pereira, 1991b, uma coleção de *papers*.

<sup>3</sup> Segundo o Datafolha, a avaliação do governo FHC em setembro de 2002 era 26% de ótimo e bom, 39% de regular e 32% de ruim e péssimo.

tou uma imagem de estadista; em um país cheio de problemas e contradições, demonstrou notável dedicação à coisa pública, honestidade, constante preocupação com a justiça e grande capacidade de conciliação. Por isso, os brasileiros respeitam, senão admiram, seu ex-presidente. A principal crítica que seu governo recebeu reiteradamente da oposição — a de não se preocupar com o social — afinal se revelou falsa. Seu governo foi social-democrata, pois, como é característico desse tipo de governo quando chega pela primeira vez ao poder, aumentou a carga tributária e gastou no social. Quando, por exemplo, Portugal e Espanha transitaram para a democracia e foram governados por partidos social-democratas, liderados, respectivamente, por Mário Soares e Felipe Gonzalez, suas cargas tributárias e seus gastos sociais aumentaram significativamente.<sup>4</sup> Nos oito anos do governo Fernando Henrique, a carga tributária cresceu de 27,9% para 33,4% do PIB (como vimos no Quadro 22), e parte destes recursos adicionais foi gasto em programas sociais nas áreas da educação, saúde, renda mínima, assistência social, reforma agrária, assistência aos pequenos produtores rurais (a outra parte foi gasta com o aumento do encargo com juros). No final de seu governo é preciso reconhecer que, embora o país continuasse essencialmente injusto, avanços significativos foram realizados na área social. A mortalidade infantil caiu de 48 para 30 por mil nascidos vivos. A taxa de analfabetismo caiu de 19% em 1991 para 13% em 2000. O sistema nacional de avaliação ficará como um marco da educação nacional (Enen, Provão etc.). Imagino que a Reforma da Gestão Pública de 1995, da qual participei, será, por sua vez, um marco da administração pública brasileira.<sup>5</sup> No plano político, o presidente revelou-se um democrata no mais alto nível da palavra: respeitoso dos direitos humanos, tolerante e sempre disposto ao debate e à conciliação. E no plano ético, deu um exemplo para todo o país. Sua mulher, Ruth Cardoso, acompanhou-o em tudo, mas com luz própria, e sua contribuição para o desenvolvimento do terceiro setor e para os organismos de controle social da administração pública é inestimável. É natural, portanto, que um político com qualidades pessoais deste porte termine seu governo respeitado pelo povo — com bons índices de apoio popular.

Seu governo, entretanto, não ficará na história como o grande governo que poderia ter sido porque deixou a desejar no plano gerencial, como a cri-

---

<sup>4</sup> Maravall, 1996.

<sup>5</sup> Embora tenha escrito muito a respeito, o livro que sintetiza a Reforma da Gestão Pública de 1995 é *Reforma do Estado para a cidadania* (Bresser-Pereira, 1998).

se da energia de 2001 demonstrou, e principalmente porque fracassou no plano econômico. Não apenas porque não logrou retomar o desenvolvimento: na verdade, não chegou sequer a estabilizar macroeconomicamente o país, de forma que deixou uma herança pesada para o futuro governo em termos de altas dívidas — interna, ou do Estado, e externa, ou do país — e de altos déficits — público ou do Estado, e externo, ou da nação. Dívidas e déficits que se espelham nas mais altas taxas de desemprego que o país já teve.

Em termos de estoque, a dívida externa pública, em setembro de 2002, era de US\$ 122 bilhões e a dívida privada, de US\$ 91 bilhões. Descontadas as reservas de US\$ 38 bilhões, temos uma dívida externa financeira líquida de US\$ 175 bilhões. Dadas as exportações, em 2002, de US\$ 60 bilhões, a relação dívida externa financeira líquida/exportações (que no Brasil é mais significativa do que a relação dívida externa/PIB, devido ao relativo fechamento da economia brasileira) está próxima de 3: é cerca do dobro do que seria uma dívida externa prudente. Uma questão que no final de 2002 os analistas econômicos se faziam é se o Brasil entraria ou não em moratória (*default*).

Embora seja indiscutível o fracasso em estabilizar e a decorrente fragilidade financeira da economia brasileira, é necessário assinalar que, desde a flutuação do câmbio de janeiro de 1999, a situação da economia brasileira vinha melhorando: o superávit comercial vem aumentando consistentemente, chegando a mais de US\$ 13 bilhões de saldo comercial em 2002; o déficit em conta corrente reduziu-se para cerca da metade em relação ao pico de 1998 e o país vem alcançando as metas fiscais do FMI. Não fosse o erro cometido em 2001, provavelmente a crise do segundo semestre de 2002 não teria ocorrido.

## O ERRO DE AGENDA

Os maus resultados econômicos do Brasil nos anos 1990, evidenciados pela baixa taxa de crescimento, pelo grande aumento da dívida do Estado e do país — ou seja, da dívida pública e da dívida externa —, pelos altos níveis de desemprego e pela nova crise de balanço de pagamentos, podem ser atribuídos a três ordens de fatos inter-relacionados: (1) o equívoco em relação à definição do problema maior a ser enfrentado pelo governo a partir de 1995; (2) o Segundo Consenso de Washington, de acordo com o qual deveríamos nos desenvolver com apoio na poupança externa e (3) a falta de consciência nacional de nossas elites, que ao invés de aumentar seu grau de autonomia com a industrialização, diminuíram-no ao buscar reproduzir os padrões de consumo dos países desenvolvidos e particularmente dos Estados Unidos.

Um erro de agenda explica de forma imediata os maus resultados econômicos dos últimos oito anos. O Brasil não conseguiu alcançar a estabilidade macroeconômica e retomar o desenvolvimento, depois de haver, em 1994, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda, tão brilhantemente logrado estabilizar uma alta inflação que assolava o país desde 1980, porque em seguida adotou uma política de câmbio e de juros equivocada. Depois da valorização ocorrida em seguida ao Plano Real durante o segundo semestre de 1994, foi incapaz de corrigir plenamente esse desequilíbrio na medida em que, mesmo depois de deixar flutuar o câmbio, manteve uma taxa de juros artificialmente alta. Desta forma, enquanto a taxa de câmbio sobrevalorizada promovia o consumo de bens importados e impedia a estabilização de suas contas externas, a taxa de juros elevada impossibilitava tanto que o país retomasse os investimentos quanto alcançasse o equilíbrio fiscal. Em nome do combate à alta inflação e obedecendo ao convite ou à proposta do Segundo Consenso de Washington de retomar o crescimento através do recurso à poupança externa, o Brasil — aliás, como um grande número de países altamente endividados — deixou de depreciar sua moeda para o nível compatível com seu alto endividamento externo. Ao invés disso, manteve taxas de juros elevadíssimas que inviabilizaram os investimentos internos e fizeram explodir a dívida e o déficit públicos.

A definição da alta inflação como o principal inimigo a ser enfrentado foi um grave erro de agenda. Ao invés de entender, como deveria tê-lo feito, que o Plano Real se consumara com a reforma monetária de 1º de julho de 1994, ou, no máximo, nos seis meses seguintes, pretendeu continuar com ele. Embora essa estratégia pudesse ser politicamente atrativa, era incompetente em termos de política econômica. Ao adotá-la, o governo ignorou que a neutralização da inércia inflacionária operada pelo Plano Real, a eliminação de quase toda indexação de preços e a abertura comercial que tornara os preços locais dos bens comercializáveis expostos à competição externa, já haviam logrado reduzir a taxa de inflação do país para níveis aceitáveis, de forma que, embora a inflação continuasse a merecer atenção, eram outros os desafios a serem enfrentados. Os dois principais inimigos, agora, a partir do Plano Real, eram o câmbio valorizado e a alta taxa real de juros — irmãos gêmeos, conforme nos ensina a boa teoria macroeconômica.

O câmbio valorizado leva ao aumento do consumo e à diminuição da poupança interna, e, afinal, ao desequilíbrio e à crise de balanço de pagamentos; a alta taxa real de juros dificulta os investimentos, promove o desequilíbrio fiscal e acaba em crise financeira, quando os credores se dão conta de que as altas taxas de juros, ao invés de sinal de austeridade monetária, estão amea-

çando a capacidade de o Estado honrar sua dívida interna. Tudo isto, porém, foi ignorado, e a equipe econômica liderada pelo ministro Pedro Malan manteve o câmbio gravemente sobrevalorizado e a taxa de juros artificialmente alta entre 1995 e 1998.

Em janeiro de 1999, depois de uma longa luta interna dentro do governo, o presidente da República, contrariando seu ministro da Fazenda, decidiu deixar flutuar o câmbio.<sup>6</sup> A decisão corajosa revelou-se sábia.<sup>7</sup> Depois de uma necessária elevação da taxa de juros, esta começou a ser sistematicamente reduzida pelo novo presidente do Banco Central. Entretanto, em 2001, um pequeno aquecimento da economia brasileira, o início da recessão nos Estados Unidos, a crise da Argentina e, principalmente, a depreciação do câmbio, que chegou a R\$ 2,80 por dólar, levaram o Banco Central, em nome da meta de inflação, a novamente elevar a taxa de juros básica, fazendo-a voltar aos níveis mais elevados do mundo. Mais uma vez o Banco Central do Brasil quebrava a regra de ouro de qualquer política monetária competente — a de estabelecer a taxa de juros mais baixa possível consistente com o equilíbrio macroeconômico. Como a determinação da taxa de juros é a única arma com que contam as autoridades monetárias para atingir suas metas, há sempre uma “boa razão” para elevá-la. Em um momento o objetivo é atrair capitais de curto prazo, noutro, impedir que a economia se aqueça e o déficit em conta corrente aumente em demasia, noutro ainda, a busca de controlar a inflação ainda que esta não seja uma inflação de demanda. No Brasil

---

<sup>6</sup> Desta luta interna participaram Pérsio Arida, José Serra, Paulo Renato de Souza e eu. De nós quatro, apenas Arida e Serra faziam parte da equipe econômica, o primeiro como presidente do Banco Central nos primeiros sete meses, e o segundo como ministro do Planejamento nos primeiros quinze meses do governo. Arida demitiu-se por discordar da política de câmbio, Serra, para candidatar-se à prefeitura de São Paulo. Paulo Renato de Souza, como ministro da Educação, e eu, como ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, fomos excluídos da equipe econômica. Eu, porém, insisti muitas e muitas vezes com o presidente sobre a necessidade de desvalorizar ou deixar flutuar o real. Formalizei minha posição com uma carta, em novembro de 1996, acompanhada de um pequeno *paper*, no qual não mencionava o Brasil devido à minha condição de ministro do governo. Bresser-Pereira, 1997a.

<sup>7</sup> Surpreendentemente, porém, apenas o presidente do Banco Central perdeu o cargo, enquanto o ministro Pedro Malan foi mantido, apesar de ter sido desautorizado pelo presidente. O novo presidente do Banco do Central, Francisco Lopes, que, dentro da equipe econômica apoiara a flutuação do câmbio, permaneceu poucos dias no cargo. Sem o apoio do ministro, e enfrentando as naturais dificuldades que se seguiram à flutuação do câmbio, foi substituído por Armínio Fraga, que permaneceu no cargo até o final do governo FHC. Todos os economistas citados são originários ou fazem parte do corpo docente da PUC do Rio de Janeiro.

sempre há uma “boa” razão para aumentar a taxa de juros, sem falar na má razão: beneficiar os rentistas.

Em 2001, a razão principal alegada para elevar a taxa de juros foi o cumprimento da meta inflacionária. A política de metas de inflação, adotada pelo Banco Central em 2000, foi equivocadamente identificada com o êxito da flutuação cambial de janeiro do ano anterior. E tornou-se uma espécie de tabu, ou de unanimidade nacional, que ninguém se sente autorizado a discutir. Coisa semelhante, mas mais grave, aconteceu na Argentina, com o *Plano de Convertibilidad*, que se transformou em verdadeiro tabu, com trágicas conseqüências para o país. No nosso caso, a proibição de debate não foi tão grave, mas foi grave o suficiente para que, por exemplo, nenhum dos principais candidatos à Presidência da República em 2002 se dispusesse a criticar a adoção da política de metas. O máximo que se fez — como, aliás, também fizemos eu e Nakano em um documento de grande repercussão, “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”, tornado público no início de 2002 — foi afirmar que a política de metas deveria levar em consideração um prazo mais longo e desconsiderar flutuações temporárias da taxa de câmbio.<sup>8</sup> A meta relevante de inflação deve ser a de médio e longo prazo, pois acelerações e desacelerações transitórias não exigem mudança na taxa de juros. A taxa real de juros tem que reagir, primordialmente, ao hiato do produto para controlar a inflação. Quando se introduz a taxa de câmbio nesta função de reação, é preciso distinguir a natureza dos choques externos e a transitoriedade ou não da variação cambial. Uma reação de pronto a qualquer apreciação ou depreciação pode resultar em instabilidade desnecessária.<sup>9</sup>

Na verdade, em 2000 o Brasil não estava pronto para uma política de meta de inflação porque esta só tem sentido quando se parte de uma situação de equilíbrio macroeconômico e se quer evitar que o país perca esse equilíbrio. Ora, este não era o nosso caso. A taxa de juros elevadíssima e a taxa de câmbio sobrevalorizada eram indicação clara da necessidade de, primeiro, resolver esses dois problemas gêmeos, e, depois, consolidar a estabilização macroeconômica através de uma política de meta de inflação. Quando a taxa de câmbio não é de equilíbrio — ou seja, quando não garante a zeragem

---

<sup>8</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 2002a. A repercussão do *paper* na imprensa encontra-se documentada em dossiê especial, em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). O documento foi publicado na *Revista de Economia Política*, juntamente com quatro *papers* comentando principalmente o possibilidade de múltiplos equilíbrios da taxa de juros.

<sup>9</sup> Ver Ball, 2000, e Taylor, 2001.

do déficit em conta corrente, em uma economia que já está altamente endividada no plano externo — a elevação da taxa de câmbio necessária terá, por definição, um efeito inflacionário.<sup>10</sup> Um efeito inflacionário temporário, desde que a economia permaneça desindexada e a mudança de preços relativos a favor dos bens comercializáveis não seja anulada pela elevação dos preços não-comercializáveis. Mas é sempre um efeito inflacionário que manteria a política de meta de inflação sob a ameaça de uma espada de Dâmocles.

A política de meta de inflação representou um grande avanço em matéria de política econômica dos países desenvolvidos. Primeiro, porque foi uma opção pragmática. Ao invés de se afirmar, dogmaticamente, que a inflação era sempre causada pelo aumento da oferta de moeda, a causa da inflação ficou mais indefinida, deixando-se maior espaço para as políticas econômicas a serem pragmaticamente adotadas. É verdade que esse pragmatismo começou, em seguida, a perder-se, quando os economistas dos bancos centrais não resistiram, e puseram-se a adotar modelos oficiais para a meta de inflação, nos quais as causas da inflação voltavam a se tornar rígidas. Em segundo lugar, a política de meta de inflação foi um avanço porque a política monetária transformou-se, na prática, em política de taxa de juros, reconhecendo-se assim, keynesianamente, o caráter exógeno da quantidade de moeda e da taxa de juros.<sup>11</sup> E também porque, nessa política, a curva de Philips de curto prazo, inclinada, foi devidamente restabelecida.

Todos esses méritos da política de meta de inflação, entretanto, não justificavam sua adoção pelo Brasil, em 2000, quando a taxa de câmbio estava ainda evidentemente sobrevalorizada devido à alta taxa de juros. Tanto não justificavam que, em 2001, o Banco Central equivocou-se gravemente ao desencadear uma guerra contra a alta do câmbio — envolvendo nova elevação da taxa de juros, venda de dólares no mercado financeiro local e troca de títulos federais não indexados por títulos indexados em dólares — em nome do cumprimento da meta da inflação. Acabou, de qualquer forma, não a cumprindo, ao mesmo tempo em que aumentava a vulnerabilidade do país a uma nova crise de balanço de pagamentos, que aconteceu no ano seguinte (quando também a meta de inflação não foi atingida).

O câmbio valorizado, ao não garantir aos exportadores um câmbio mais compensador, reduzia as exportações, e, ao aumentar artificialmente os sa-

---

<sup>10</sup> A taxa de câmbio de equilíbrio não é, por definição, a taxa que zera o déficit em conta corrente, a não ser quando o país já se encontra altamente endividado, e um objetivo central de política macroeconômica passa a ser reduzir os índices de endividamento externo.

<sup>11</sup> Isto está bem claro, por exemplo, na “regra de Taylor”, 1993.

lários da classe média, propiciava o aumento do consumo e a diminuição da propensão a poupar. Esta diminuição, que pode ser derivada do conceito contábil de poupança, era confirmada, no plano da teoria keynesiana, pela queda dos investimentos e pela conseqüente não realização da renda potencial que a alta taxa de juros provoca. Como “compensação” perversa, a taxa de câmbio artificialmente baixa, além de manter os ricos artificialmente ricos em dólares, reduzia o valor em reais da dívida pública indexada em dólares e sua porcentagem em relação ao PIB — uma medida que os economistas do sistema financeiro privilegiam em suas análises.

No plano monetário, por sua vez, a taxa de juros elevada aumentava a dívida interna do país e sinalizava para o exterior a insegurança das autoridades monetárias locais quanto à estabilidade da economia brasileira. Esta sinalização, por sua vez, legitimava o alto risco-Brasil — e, portanto, a taxa de juros paga pelos empréstimos do país no exterior. E, o que é mais grave, induzia ao aumento dessa taxa de juros, que passava também a refletir a política de juros do Banco Central do Brasil: se suas autoridades se dispunham a pagar, por seus empréstimos de curto prazo, uma taxa de juros maior do que aquela paga pelos bancos centrais de países com o mesmo nível de classificação de risco pelas agências especializadas, isto significava uma desconfiança interna em relação à capacidade de pagamento do país, que podia ser partilhada pelos credores externos.<sup>12</sup> No paper “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”, salientamos a existência desse equilíbrio múltiplo da taxa de juros, e do efeito perverso da alta taxa de juros.<sup>13</sup> Ao afirmarmos que a política de altas taxas de juros, que o Banco Central do Brasil vem seguindo há muitos anos, tinha, entre outros, o efeito de elevar o risco-Brasil, não estávamos, com isto, dizendo que a fixação da taxa de juros básica pelo Banco Central fosse o único determinante da taxa de juros internacional paga pelo Brasil. É claro que os índices de endividamento público e externo, e de déficit público e déficit em conta corrente que o país apresenta continuam a ser os fatores fundamentais. Mas está claro que ao adotarmos uma taxa de juros básica muito alta e estarmos sempre prontos a elevá-la, estávamos indicando para o sistema financeiro internacional nossa própria desconfiança na economia nacional. Por isso, mostramos naquele trabalho que enquanto a taxa de juros básica (Selic) paga pelo Banco Cen-

---

<sup>12</sup> O efeito da taxa de juros básica sobre a taxa internacional de juros paga pelo Brasil, assim como o equilíbrio perverso em que se encontra a taxa de juros no país, foram principalmente contribuições de Nakano para nosso texto comum (2002a).

<sup>13</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 2002a.

tral do Brasil era de duas a três vezes maior do que as taxas pagas pelos bancos centrais de países com classificação de risco igual, as taxas de juros pagas ao exterior pelas empresas brasileiras eram cerca de dois pontos percentuais mais altas do que as taxas pagas pelas empresas daqueles países.<sup>14</sup> O efeito sobre a taxa de juros externa é, portanto, menor do que a diferença relativa das taxas de juros básicas: enquanto estas no Brasil têm variado entre 9% e 12% ao ano, contra uma taxa de juros paga por países de classificação de risco igual à do Brasil de 4% a 6% reais, o diferencial relativo de taxas de juros externas é bem menor.

Ao tomar a decisão de elevar os juros em 2001, o Banco Central voltou, em nome da estabilidade de preços, a desestabilizar gravemente a economia brasileira. O equilíbrio macroeconômico é dado pelo nível de preços, sem dúvida, mas é dado principalmente pelo equilíbrio intertemporal de suas contas externas. Uma economia está equilibrada macroeconomicamente quando tem taxas de juros suficientemente baixas para poder investir e crescer, e, quando o faz, as exportações crescem proporcionalmente às importações, de forma que se possa manter sob controle a taxa de endividamento externo. Esta taxa é medida pela relação dívida externa/PIB, e, no caso do Brasil, onde o coeficiente de exportações é muito baixo, principalmente pela relação dívida externa/exportações.

Graças à intervenção do Banco Central no mercado financeiro em 2001, elevando a taxa de juros, vendendo US\$ 8 bilhões no mercado interno e convertendo US\$ 20 bilhões de títulos públicos em títulos indexados em dólares, as autoridades monetárias lograram baixar a taxa de câmbio, que se elevava de cerca R\$ 2,40 no início do ano, para R\$ 2,80 por dólar em abril. Com isto, evitou-se uma pequena e provisória elevação da taxa de inflação. Mas o custo dessa política foi alto, como se verificaria no ano seguinte. Foi alto em termos do pagamento de juros pelo Estado brasileiro, que subiu de 8,54% para 13,51% do PIB, como podemos ver pelo Quadro 22. Foi alto porque contribuiu para atrasar a recuperação dos elevados superávits comerciais de que o país necessita para ter crédito. E porque, devido a esses dois fatos, acentou a desconfiança dos credores que em 2002 já viam como provável a eleição de um candidato de esquerda como Lula para a Presidência da Repúbli-

---

<sup>14</sup> É preciso distinguir com clareza a “classificação de risco” de um país, feita por agências como a Moody’s e a Standard & Poors, do “risco-país”, em que se subtrai a taxa de juros paga pelos títulos do Tesouro americano da taxa de juros paga pelo país no exterior. Enquanto a classificação de risco tem uma certa autonomia ou exogeneidade, o risco-país é totalmente endógeno. Mais do que isto, identifica-se com a taxa de juros paga.

ca, contribuindo para nova crise cambial ameaçar o país nesse ano, e que só foi mantida sob relativo controle graças a novo acordo com o FMI. Em decorrência da crise, entretanto, a taxa de câmbio, que fora mantida baixa artificialmente graças à taxa de juros elevada, voltou a subir, para próximo de R\$ 4,00 por dólar. Era o mercado que cobrava sua conta e produzia um *overshooting* — embora a taxa de juros continuasse em níveis exorbitantes.

Quadro 23  
Carga tributária, despesas com juros e  
investimentos do Estado — 1991-2001 (em % do PIB)

Ano	Carga tributária total	Despesas com juros do Estado	Investimentos do Estado
1991	24,43	-	2,88
1992	24,96	-	3,46
1993	25,30	-	3,21
1994	27,90	6,29	3,61
1995	28,44	5,09	2,54
1996	28,63	4,66	2,31
1997	28,58	7,78	1,98
1998	29,33	12,61	2,80
1999	31,07	7,71	1,73
2000	31,61	8,54	2,00
2001	33,36	13,51	2,20

Fonte: IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Observações: 1. Despesas com juros do Estado são os gastos com pagamento de juros nominais por parte dos estados, municípios, governo federal e Bacen (em % do PIB). 2. Investimentos do Estado são referentes à formação bruta de capital fixo da administração pública a preços correntes (em % do PIB).

Por que a nova crise cambial? Procurou-se explicar o fato com a “subida” de Lula nas pesquisas eleitorais. Entretanto, o candidato do PT já estava com intenções de voto superiores a 30% muito antes de a crise se desencadear. Na verdade, desde as eleições municipais de outubro de 2000, quando o PT alcançou ampla vitória, principalmente nas grandes cidades, estava claro que a probabilidade de eleição de um candidato de esquerda era muito grande. Por outro lado, antes da crise também ficou claro que, na busca da eleição, Lula moderou suas propostas, eliminando delas qualquer elemento radical. A dificuldade do candidato do governo em avançar nas pesquisas eleitorais pode ter sido um gatilho para desencadear a crise — os mercados financeiros precisam de um gatilho qualquer — mas certamente não foi sua

causa. Esta tem que ser procurada na fragilidade financeira internacional, que a política equivocada de 2001 do país deixou novamente exposta aos analistas internacionais. Quando a crise econômica abateu-se sobre a Argentina muita gente observou, corretamente, que o Brasil havia se “descolado” da sorte daquele país com a desvalorização de janeiro de 1999. De fato, isto aconteceu. O Brasil, que seguia um caminho semelhante ao da Argentina, salvou-se de um desastre maior quando deixou flutuar o câmbio. O grande erro da Argentina, naquele momento, foi não nos ter acompanhado. Mas esse descolamento era relativo. Quando o Brasil, nos primeiros meses de 2002, voltou a revelar superávits comerciais decepcionantes — que poderiam ter sido evitados se as autoridades monetárias houvessem sido mais realistas e mais respeitosas do mercado — os analistas dos bancos internacionais voltaram a se lembrar dos prejuízos realizados com a Argentina, e, na primeira oportunidade, iniciaram seu ataque especulativo contra o real. A crise de desconfiança, porém, teria sido facilmente contornada se não fossem as semelhanças entre as duas economias, especialmente os superávits comerciais insuficientes, que apontavam para um futuro *default*.

O socorro pronto do FMI evitou o pior, mas, ao mesmo tempo, confirmou uma verdade sempre esquecida: os credores internacionais e o próprio FMI só se preocupam e só falam no déficit público e na dívida interna, mas, quando acontece a crise, ela sempre ocorre pelo lado externo, na medida que o déficit em conta corrente e a dívida externa tornam-se, a seu ver, altos demais, e não mais se oferece a perspectiva de alta probabilidade de pagamento, ou, mais precisamente, de continuidade do serviço da dívida. Nesses momentos, nunca é o país devedor quem declara moratória. São os agentes financeiros internacionais que suspendem a rolagem da dívida, e, se não houver intervenção do agente de última instância, o FMI, o *default* torna-se inevitável. Mesmo no caso do Brasil, em fevereiro de 1987, quando o ministro da Fazenda, Dilson Funaro, declarou a moratória do país, a iniciativa pode ter parecido ser nossa: na verdade, o país não tinha alternativa. Poderia ter sido mais prudente, e declarado uma moratória “branca”, parando de pagar por falta de reservas, mas, em qualquer hipótese, o *default* era inevitável e decorrente do endividamento irresponsável do país e da conseqüente perda de confiança dos credores.

A segunda crise de balanço de pagamentos pela qual o país passava no governo Fernando Henrique refletia a equação macroeconômica perversa que foi então adotada (taxa de juros alta — taxa de câmbio baixa ou valorizada) com o apoio de Washington e Nova York, ou seja, do governo americano e do sistema financeiro internacional. A taxa elevada de juros impede o investimento privado e provoca o aumento do déficit público. Todos os esforços do

governo em reduzir a despesa pública pouco afetam o déficit público devido ao peso dos juros, mas acabam se refletindo na elevação da carga tributária e na redução dos investimentos públicos, como podemos ver pelo Quadro 23. Nos anos 1990 a carga tributária aumentou em cerca de oito pontos percentuais, alcançando um nível incompatível com o estágio de desenvolvimento do país, mas pelo menos a metade desse aumento foi aplicado no pagamento de juros, enquanto a taxa de investimentos públicos caía cerca de um ponto percentual, para cerca de 2% (quando durante todo o período de elevado desenvolvimento do país, até 1980, essa taxa girava em torno de 5% a 6%).<sup>15</sup>

## O SEGUNDO CONSENSO DE WASHINGTON

Creio ter deixado claro na seção anterior que o Brasil não alcançou a estabilidade macroeconômica depois de haver alcançado, em 1994, a estabilidade de preços, porque adotou uma agenda equivocada: não colocou como prioridade a estabilização de suas contas externas. Cabe, agora, perguntar o porquê desse erro. Eu poderia responder, simplesmente, que o problema foi de incompetência técnica e emocional dos responsáveis pelas decisões de política econômica. Embora esta explicação seja legítima, na medida em que muitas vezes os interesses estão neutralizados, e, não obstante, o formulador de política econômica toma decisões incompetentes, que não levam aos objetivos que ele próprio visa, vou aqui apresentar uma razão mais geral.<sup>16</sup> Fomos vítimas do que proponho chamar o Segundo Consenso de Washington.

De acordo com o Segundo Consenso de Washington, formulado no início dos anos 1990, países altamente endividados, como o Brasil, poderiam desenvolver-se recorrendo à poupança externa, ou seja, endividando-se ainda mais. É preciso, portanto, não confundi-lo com Consenso de Washington, que resumiu a política americana em relação aos países altamente endividados nos anos 1980. Creio ter sido o primeiro no Brasil a desenvolver uma crítica sistemática das idéias ali presentes.<sup>17</sup> Este consenso, na forma pela qual foi

---

<sup>15</sup> A carga tributária, por sua vez, girava em torno de 23%, como podemos ver pelo Quadro 16.

<sup>16</sup> Ver meu “Self-Interest and Incompetence” (Bresser-Pereira, 2001). Versão ampliada, em português, está para ser publicada na *Revista Brasileira de Economia*.

<sup>17</sup> Refiro-me à aula magna no Congresso Anual da Anpec — Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, em dezembro de 1990, em Brasília. Bresser-Pereira, 1991a. No início de 1999, alguns dias antes de desvalorizar o real, o presidente perguntou-me de quanto deveria ser a desvalorização. Respondi, sem hesitar, que deveria ser de 25%.

expresso por John Williamson, em um *paper* de 1990, consistia em uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que foi também chamado de “ajuste estrutural”.<sup>18</sup> Acabou se tornando um símbolo da política neoliberal daqueles anos, embora não propusesse necessariamente reformas ultraliberais visando reduzir o Estado ao mínimo. E, principalmente, porque não incluía a abertura financeira, que Williamson expressamente excluiu do Consenso.<sup>19</sup> Era, entretanto, “neoliberal” na medida em que havia nele um claro viés pró-mercado. Este viés era compreensível, dado o estatismo e o protecionismo que haviam caracterizado o período anterior. O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados, necessitava de ajustamento fiscal e de reformas orientadas para o mercado, especialmente de maior abertura comercial. Mas era um consenso perigoso, na medida em que ignorava a importância de um Estado forte no plano administrativo e financeiro para se ter um mercado livre e atuante. Em outras palavras, ignorava que as reformas não deveriam visar enfraquecer o Estado, mas, pelo contrário, fortalecê-lo. O Primeiro Consenso de Washington está hoje morto, em parte porque muitas das reformas foram feitas, em parte devido a seu fracasso em promover o desenvolvimento na América Latina, embora, na verdade, esse fracasso explique-se muito mais pelo Segundo Consenso do que pelo primeiro, como procurarei argumentar neste livro. De qualquer forma, o apoio popular que os programas de privatização obtinham no início dos anos 1990 desapareceu dez anos depois, em grande parte porque monopólios naturais ou quase-naturais, como a produção hidrelétrica de energia, a distribuição de energia e os sistemas de telefonia fixa urbana foram objeto de privatização da mesma forma que setores competitivos.

No início dos anos 1990, formava-se o que eu chamo de Segundo Consenso de Washington — que teria efeitos mais devastadores sobre os países em desenvolvimento altamente endividados, inclusive o Brasil, quando comparado ao primeiro. Um consenso estabelecido igualmente em Washington, o qual, entretanto, foi adotado pelas elites da grande maioria dos países em

---

<sup>18</sup> Williamson, 1990. A carga ideológica contra o texto de Williamson foi grandemente exagerada. Ele não é um ultraliberal, e o consenso que detectou em Washington não era um consenso ultraliberal nem visava reduzir o Estado ao mínimo. Tinha apenas um viés liberal (ou neoliberal na língua inglesa, na qual *liberal* significa progressista), o que não impediu que houvesse ultraliberais entre os que o adotavam.

<sup>19</sup> Em debate com Williamson, Stanley Fischer sugeriu a inclusão da abertura financeira, e Williamson respondeu que não a considerava necessária e que nem deveria ser incluída no Consenso.

desenvolvimento econômico muito mais prontamente do que o primeiro porque, aparentemente, não implicava nenhum custo — apenas benefícios. Um consenso que surge depois que o Plano Brady equaciona (não resolve) a crise da dívida dos anos 1980. Um consenso que se forma para explicar e justificar uma nova onda de fluxo de capitais que se dirigiu para os países em desenvolvimento.

O Segundo Consenso de Washington é a dimensão verdadeiramente internacional do primeiro. Ao invés de dizer o que os países em desenvolvimento deveriam fazer para ajustar ou estabilizar suas economias, veio dizer o que devem fazer para crescer, para se desenvolver. A receita era simples: bastaria completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais, e, em função deste bom comportamento, usar a poupança externa em um quadro de total abertura financeira. Ao invés do “desenvolvimento *cum* dívida” dos anos 1970, teríamos agora o “desenvolvimento *cum* poupança externa”. Para obter esta poupança era necessário completar as reformas orientadas para o mercado com a abertura financeira.

Sobre o tema da abertura financeira e dos fluxos de capital desenvolveu-se um amplo debate entre os economistas dos países desenvolvidos — alguns, críticos da liberalização, outros, entusiastas. Estes partiam do pressuposto neoclássico de que toda liberalização é benéfica, afirmavam que a liberalização financeira é tão necessária para o desenvolvimento quanto a comercial, e elas devem ocorrer ao mesmo tempo. Entre os trabalhos críticos, um dos mais significativos foi o de Rodrik, que demonstrou não haver evidência de que países sem controles de capitais cresçam mais.<sup>20</sup> Esta literatura é muito interessante, mas não deve ser confundida com a crítica ao Segundo Consenso de Washington. A crítica à abertura financeira concentra-se principalmente ao problema da instabilidade financeira internacional causada por fluxos de capital descontrolados, enquanto que a crítica do Segundo Consenso de Washington que estou aqui propondo é a crítica a uma idéia mais geral — a de que os países já endividados possam desenvolver suas economias com base em poupança externa. O Segundo Consenso de Washington pressupõe e faz o elogio da abertura financeira de forma que sua crítica implica não aceitar esse tipo de liberalização, mas essa crítica é mais ampla, porque põe em causa a idéia até hoje não desafiada de que poupança externa seja a forma adequada de financiar o desenvolvimento.

A estratégia de desenvolvimento econômico do Segundo Consenso de Washington tinha (e tem ainda) um enunciado simples e claro — e aparente-

---

<sup>20</sup> Ver Rodrik, 1998: 61.

mente razoável — como toda ideologia bem-sucedida. Pode ser resumida em uma frase que todos nós, cidadãos dos países em desenvolvimento, ouvimos dezenas de vezes:

Nós entendemos que vocês não têm mais recursos para financiar seu desenvolvimento, mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas, que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimentos diretos.<sup>21</sup>

A sentença compõe-se, portanto, de três termos. O primeiro termo, ou a premissa, “nós compreendemos que vocês não têm mais recursos para financiar seu desenvolvimento”, é falso, embora tivesse aparência de verdade, dado o alto endividamento externo dos países. É óbvio que um país como o Brasil, ou como o México, ou como a China, tem recursos para se desenvolver. Mesmo depois de substituir uma parte da poupança interna por poupança externa, em decorrência do Segundo Consenso de Washington, quatro quintos dos investimentos continuam a ser financiados por poupanças domésticas. O Brasil, como os demais, não conta com “todos” os recursos necessários ou, mais precisamente, desejáveis para financiar seu desenvolvimento. Mas quem os tem? É, porém, um país que já realizou sua acumulação primitiva e sua revolução capitalista, de forma que já dispõe de um Estado e de uma classe de empresários capazes de canalizar, através do sistema financeiro, poupanças para o investimento.

O segundo termo, ou as duas condições, “mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas”, era o mais razoável dos três termos, embora possa envolver prejuízos para os países. A primeira condição, a de completar o ajuste fiscal, ou de superar a crise fiscal, era correta: era e continua sendo para o Brasil uma condição para a reconstrução do Estado. As reformas orientadas para o mercado eram também bem-vindas, desde que sensatas ao invés de pura ideologia ultraliberal. Era sensato, por exemplo, abrir mais as economias dos países em desenvolvimento, reduzindo o alto grau de protecionismo que caracterizara o período de substituição de importações; era sensato privatizar setores competitivos ou razoavelmente competitivos; era sensato modernizar a administração pública, substituindo gradualmente

---

<sup>21</sup> Sobre a estratégia de crescimento com poupança externa ver Bresser-Pereira e Nakano, 2002b. De um modo geral, as teorias que aparecem aqui foram mais extensamente desenvolvidas naquele *paper*.

a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial; era sensato eliminar privilégios no campo da previdência social. Não era sensato, entretanto, privatizar monopólios naturais, nem privatizar empresas que se beneficiassem de altas rendas ricardianas devido a um problema de monopólio natural (o caso, por exemplo, das usinas hidrelétricas), nem fazia sentido privatizar uma atividade como a da previdência básica, que é obrigação de um Estado democrático porque corresponde a um direito social. Os países desenvolvidos não fizeram tais loucuras — deixaram-nas por conta de alguns dos países em desenvolvimento — seguindo um velho princípio: “façam o que eu digo, mas não o que eu faço”. O Brasil não privatizou a previdência básica, mas privatizou monopólios naturais ou quase-naturais, e indústrias beneficiárias de rendas ricardianas.

No entanto, o erro mais grave do Segundo Consenso de Washington está no seu terceiro termo, na sua conclusão. Cumpridas as duas condições, conclui o consenso “que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimento direto”. Aí está a armadilha que levou a maioria dos países em desenvolvimento, já altamente endividados no final dos anos 1980, a pouco crescerem nos anos 1990; aí está a origem das crises de balanço de pagamentos cujo caso limite foi o da Argentina; aí está uma causa básica da equivocada decisão brasileira de desconsiderar o problema do desequilíbrio externo em seguida ao Plano Real; aí está a explicação principal para o fato de o Brasil haver entrado em duas crises de balanço de pagamentos: uma em 1998, no final do primeiro quadriênio do governo Fernando Henrique, a outra em 2002, no final do segundo quadriênio.

A política de crescimento com poupança externa contraria grande parte da experiência internacional. Existe a clássica exceção dos Estados Unidos no século XIX, mas, de um modo geral, as pesquisas realizadas entre os países da OCDE, a partir do *paper* original de Feldstein e Horioka, mostram que, embora esses países recebam e façam investimentos diretos entre si, quase 100% da acumulação de capital neles realizada é resultado de poupança nacional.<sup>22</sup> Em um primeiro momento os economistas neoclássicos, presos a seus preconceitos sobre a mobilidade dos capitais, definiram os resultados como um quebra-cabeça — o “Feldstein-Horioka puzzle”. Entretanto, estudos posteriores demonstraram que não se tratava de um quebra-cabeça, mas de um simples problema de restrição de solvência (*solvency constraint*) de cada país. Quer dizer, os países da OCDE não se dispõem a endividarem-se para

---

<sup>22</sup> Ver Feldstein e Horioka, 1980, e toda a literatura que esse *paper* provocou.

investir, ou se endividam limitadamente. Por isso os investimentos são financiados fundamentalmente por poupança nacional.<sup>23</sup>

De acordo com o Segundo Consenso, o financiamento seria feito com “poupança externa, se possível com investimentos diretos”. A dívida patrimonial decorrente do investimento direto não conta no cálculo dos índices de endividamento, dada sua menor liquidez. Não há dúvida, portanto, que se o investimento direto vier, de fato, para financiar a acumulação de capital em prédios e equipamentos, excelente. Se, entretanto, o investimento vier para financiar consumo, já que a alta taxa de juros desestimula o investimento real do próprio investidor estrangeiro ou do capitalista nacional que vende sua empresa, esse financiamento apenas agrava a situação do país. Nos países ricos, o investimento direto não é recebido para financiar déficits em conta corrente, mas para que aproveitem mutuamente as vantagens tecnológicas das empresas multinacionais. O Brasil, porém, ao contrário dos países desenvolvidos, tem usado os investimentos diretos e os empréstimos, de acordo com o Segundo Consenso de Washington, para financiar déficit em conta corrente, e, em consequência, para aumentar o consumo. Do mesmo modo que muitas das reformas que os países ricos aconselharam aos países em desenvolvimento, como as reformas privatizando a previdência básica, não foram por eles próprios adotadas, também no caso do financiamento dos seus investimentos eles não seguem os conselhos insistentemente dados aos países intermediários. É a velha história — “faça o que eu digo, não o que eu faço” — que se repete. Os países ricos sabem que a poupança externa que vem com os financiamentos e investimentos diretos sai na forma de consumo na medida em que a taxa de câmbio é artificialmente apreciada. Sabem também quais são as suas restrições de solvência.

Durante o governo Fernando Henrique os investimentos diretos aumentaram extraordinariamente: até 1994 o país recebia no máximo US\$ 2 bilhões por ano de investimentos estrangeiros; depois do Real o país passou a receber, em média, US\$ 2 bilhões por mês em investimentos diretos. Mas, contrariando o saber convencional, a taxa de formação de capital não aumentou e a taxa de crescimento da renda por habitante permaneceu em torno de 1% *per capita*. Durante os anos 1990, a produtividade aumentou extraordinariamente, graças — principalmente — à abertura comercial, mas a política

---

<sup>23</sup> Ver Rocha e Zerbin, 2002, para uma *survey* da evidência. Os autores citam os estudos de Sinn, 1992, e de Coakley et al., 1996, como evidências adicionais, além de seu próprio estudo, em que a correlação Feldstein-Horioka não é um quebra-cabeça mas, exprime apenas uma *solvency constraint*.

macroeconômica baseada em altas taxas de juros e em câmbio relativamente valorizado, impediu que o aumento da produtividade se transformasse em crescimento da renda por habitante. Por outro lado, as altas taxas de juros continuaram desestimulando o investimento real. Desta forma o aumento do endividamento externo patrimonial provocado pelo aumento dos investimentos diretos não teve como contrapartida aumento da acumulação de capital.

A explicação para isto está no fato de que existe um mecanismo perverso que transforma os financiamentos, inclusive os investimentos diretos das empresas multinacionais, em consumo. Esse mecanismo não é inevitável, mas, se não houver uma plena consciência dele nem políticas macroeconômicas adequadas para neutralizá-lo, os resultados poderão ser desastrosos, como têm sido no Brasil. O mecanismo é simples, e nada tem a ver com as próprias empresas, mas com a política macroeconômica do governo. O investimento direto é um fluxo financeiro adicional para dentro do país que, mantida a taxa de juros, baixa a taxa de câmbio, apreciando a moeda local. Com a valorização aumentam, por definição, os salários, já que a apreciação do câmbio é uma mudança de preços relativos a favor dos bens e serviços não comercializáveis, entre os quais o mais importante é a força de trabalho. Aumentando os salários em função da apreciação da moeda local, aumenta o consumo, diminuindo, proporcionalmente, a poupança nacional. Foi o que aconteceu no Brasil: nos últimos anos o nível de investimentos cresceu muito pouco, enquanto que a poupança doméstica caía proporcionalmente ao déficit em conta corrente.

Está, portanto, embutido no Segundo Consenso de Washington um elemento de valorização artificial da taxa de câmbio: quanto maiores os financiamentos ou os investimentos diretos, que elevam o endividamento financeiro e patrimonial do país, mais apreciada tende a se tornar a taxa de câmbio, menos estimuladas as exportações ou a substituição competitiva de importações, maior (artificialmente) o poder aquisitivo dos assalariados e maior seu consumo, e, portanto, menor a poupança interna, compensando-se, assim, a entrada da poupança externa com a diminuição da interna, e mantendo-se no mesmo nível o déficit em conta corrente, ou seja, a necessidade de novos financiamentos.

Mesmo que o investimento da multinacional tenha sido feito em prédios e equipamentos, a poupança externa embutida no investimento direto foi anulada pela redução da poupança interna causada pelo aumento do consumo. Como o investimento direto financiou o déficit em conta corrente, o país absorveu poupança externa, ou seja, endividou-se, mas não cresceu, nem aumentou sua capacidade de remunerar o capital estrangeiro investido.

O novo Consenso interessava fundamentalmente aos bancos comerciais e aos bancos do investimento nos países ricos, nos quais o excesso de capitais ou de poupanças que buscam novos mercados lucrativos é uma constante. Interessava mais amplamente aos países ricos, cuja política comercial é sempre a de aumentar saldos comerciais. E contou, naturalmente, com o apoio das duas instituições financeiras internacionais sediadas em Washington: o FMI e o Banco Mundial.

Como o FMI compatibilizava o caráter frouxo do Segundo Consenso de Washington com sua política macroeconômica supostamente dura? Fundamentalmente, através da estratégia de concentrar toda a sua atenção nas contas fiscais do país, deixando de lado as contas externas. Se examinarmos os acordos firmados pelo FMI nos anos 1990, verificaremos que o déficit em conta corrente está sempre em segundo plano. Mal é mencionado. Se o fosse, e se o FMI estabelecesse metas rígidas para o saldo comercial e a conta corrente, não teríamos o Segundo Consenso de Washington. Concentrando-se no déficit público, o FMI continuava a merecer sua fama de “duro”, embora, no plano externo, estivesse sendo “frouxo”. E justificava teoricamente essa política com a teoria dos déficits gêmeos: se o país controlava o déficit público estaria automaticamente controlando o déficit em conta corrente. Ora, sabemos que essa teoria só faz sentido quando a taxa de câmbio é de equilíbrio. Quando ela está valorizada, como tem sido o caso do Brasil desde 1994, o país pode ter déficits públicos relativamente pequenos (senão superávits) e grandes déficits em conta corrente. E, certamente, a economia pode estar desaquecida, e, não obstante, manifestam-se os dois déficits.

Fique claro que a poupança externa que um país recebe é, por definição, déficit em conta corrente. Mantidas as reservas constantes, tem-se aumento de endividamento internacional, seja na forma de dívida financeira, seja na forma de dívida patrimonial representada pelo estoque de capital estrangeiro. O que dizia — e ainda diz — o Segundo Consenso de Washington, portanto, é que era legítimo que países já altamente endividados se endividassem ainda mais, desde que cumprissem os requisitos do Primeiro Consenso: ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Vale observar que toda esta argumentação não leva à conclusão de que qualquer forma de poupança externa seja prejudicial ao país. Desde que a poupança externa venha na forma de investimento direto em bens comercializáveis, será bem-vinda. O essencial, para o país, é reduzir seus índices de endividamento. Esse tipo de poupança pode contribuir nessa direção.

Por que haveria aí um erro de estratégia do ponto de vista do desenvolvimento dos países altamente endividados? Por que uma certa apreciação do câmbio seria perversa? Por que estaríamos, nesse caso, diante de um típico financiamento para o subdesenvolvimento?

Em primeiro lugar, porque há um limite para o endividamento de um país. A partir de um certo limiar torna-se crescentemente perigoso continuar endividando-se, principalmente em termos financeiros, mas também, ainda que em menor grau, em termos patrimoniais. Nos anos 1970, quando foi ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen costumava dizer que o índice dívida externa/exportação não deveria superar 2. Alguns anos mais tarde, em seu livro-texto de macroeconomia, Simonsen foi mais preciso, mas menos severo: um país devedor com um índice dívida externa/PIB inferior a 2 estaria em uma situação confortável; entre 2 e 4 sua situação seria duvidosa; acima de quatro, crítica.<sup>25</sup>

Pesquisas recentes confirmaram a primeira intuição de Simonsen. Embora seja impossível definir com precisão, as pesquisas empíricas confirmam que há um limiar acima do qual a dívida se torna negativa para o país. O Banco Mundial definiu esse limiar pelo índice dívida/exportações, que não deveria ultrapassar 2,2, e pela relação dívida/PIB, que seria de 80%. A maioria dos episódios de crise de dívida ocorreu quando um desses dois limiares foram ultrapassados. No caso do Brasil, que é um país relativamente fechado para o exterior (seu índice de exportações sobre o PIB continua em torno de 10%), o índice dívida externa/exportações é claramente o índice crítico. Cohen foi mais estrito. Segundo ele, quando o índice de endividamento supera 2 ou a porcentagem dívida externa/PIB supera 50%, a probabilidade de reestruturação da dívida torna-se alta e o efeito negativo sobre o crescimento torna-se significativo.<sup>26</sup> Finalmente, um estudo recente de três economistas do FMI demonstra que, a partir do índice de endividamento 1,6-1,7 e de 35-40% do PIB “o impacto médio da dívida sobre o crescimento da renda por habitante parece se tornar negativo”. O estudo também mostra que quando a relação dívida/exportação aumenta de 1 para 3, a taxa de crescimento declina 2 pontos porcentuais por ano.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Simonsen e Cysne, 1995.

<sup>26</sup> Cohen, 1993.

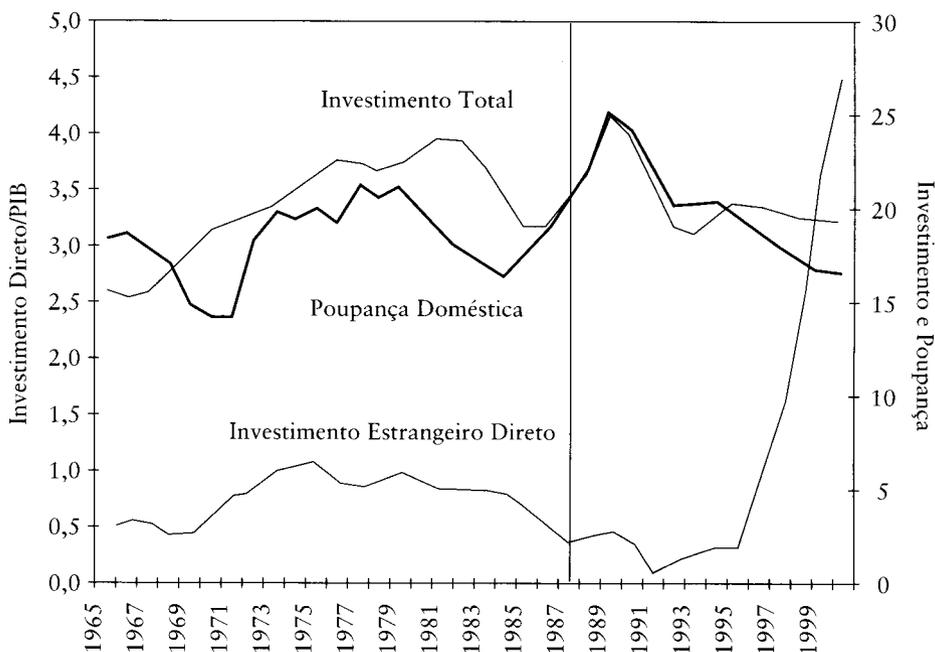
<sup>27</sup> Pattillo, Poirson e Ricci, 2002.

No caso do Brasil, o índice de endividamento dívida externa/exportações era superior a 3 no início dos anos 1990. Uma política de crescimento com poupança externa já era, portanto, altamente desaconselhável apenas por essa razão. Hoje este índice situa-se em torno de 3, não obstante uma parte considerável do endividamento ocorrido na década tenha sido feito através de investimentos diretos, que aumentam a dívida patrimonial mas não influenciam os índices de endividamento financeiro. O fato de parte da poupança externa ter vindo na forma de investimentos diretos é, por um lado, favorável para o país na medida em que a liquidez desse tipo de dívida é menor. Mas é, por outro lado, negativa na medida em que esses investimentos não considerados nos índices de endividamento externo envolvem ainda o pagamento de serviços ao exterior.

Em segundo lugar, atendida a condição de não ultrapassar o limiar de endividamento externo, o financiamento com poupança externa poderá ser favorável desde que o endividamento correspondente não provoque valorização do câmbio. A valorização, entretanto, tenderá a ocorrer no mercado já que, em princípio, a taxa de câmbio de equilíbrio é inferior à taxa de câmbio de equilíbrio com zero de déficit em conta corrente, quando se admite ser aquele equilíbrio compatível com um déficit em conta corrente. Para impedir tal valorização, que provocará a elevação artificial dos salários e, em consequência, do consumo, a solução seria reduzir compensatoriamente a taxa de juros. Isto, entretanto, não foi considerado pela política econômica adotada pelo Brasil. Ainda que houvesse baixa de taxa de juros real em relação às taxas altíssimas do período anterior a 1994, quando prevalecia a alta inflação, a taxa de câmbio manteve-se valorizada, os salários elevados artificialmente, o consumo igualmente elevado, e a taxa de poupança interna rebaixada.

De fato, o que ocorreu no Brasil após 1994 foi que os substanciais déficits em conta corrente, ou seja, a poupança externa aplicada no país, parte da qual em investimentos diretos, foi compensada pela diminuição da poupança interna, de forma que os investimentos totais não aumentaram no período. Pelo contrário, diminuíram, e, como já vimos, o desenvolvimento não foi retomado.

Gráfico 1  
 Taxas de Investimento (1), de Poupança Doméstica (2)  
 e Taxa de Investimento Estrangeiro Direto  
 (% sobre PIB; (1) - (2) = Taxa de Poupança Externa)



Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

O Gráfico 1 é muito expressivo a esse respeito. A poupança externa é a diferença entre a curva de investimento total e a curva de poupança externa, ambas medidas na escala da direita. Vemos, por ele, que a poupança externa, que estava zerada entre 1988 e 1992, e mesmo negativa entre 1993 e 1994 (o que significa que estávamos pagando dívida), torna-se positiva a partir de 1995. Ou seja, passamos a ter déficits em conta corrente, que são crescentes até 1999. A partir daí, os déficits estabilizam-se e, em seguida passam a diminuir (o que o gráfico já não mostra). Não obstante o aumento da poupança externa, os investimentos totais não aumentam. Pelo contrário, diminuem um pouco na medida em que há uma redução da poupança doméstica, devido ao aumento artificial dos salários causado pela valorização do câmbio. Vemos também que os investimentos totais não aumentam, apesar da grande elevação dos investimentos diretos, medidos na escala da direita. Houve, portanto, uma completa e perversa compensação do aumento da poupança externa pela diminuição da interna.

Existe ainda uma terceira condição para que o financiamento externo, ou a poupança externa, promova o desenvolvimento do país: que este, ao receber o financiamento, esteja envolvido em um forte processo de desenvolvimento, e, portanto, esteja executando um grande número de investimentos privados e, possivelmente, suas estatais apresentem taxas de lucro previstas substancialmente maiores do que a taxa de juros de mercado. Nos anos 1970 era isto o que ocorria. Por isso, podemos ver no Gráfico 1 que a poupança externa foi sempre positiva nesse período, ou seja, o país se endividava, mas, em compensação, aumentava a taxa de investimento. De acordo, porém, com o Segundo Consenso de Washington, não importava que esses países, além de endividados externamente, não tivessem projetos de investimento. O “mercado”, transformado em um estranho agente social, encarregar-se-ia de criar as condições para os investidores externos formularem e executarem os projetos de desenvolvimento.

Ignorava-se, assim, o que a teoria econômica nos ensina: que um déficit em conta corrente crônico está sempre associado a um câmbio valorizado. Ignorava-se, também, que a valorização do câmbio é uma forma artificial de elevar salários, e, em conseqüência, de aumentar o consumo, principalmente da classe média e da classe rica, cujo consumo tem significativo componente importado. Ignoravam-se ambas as coisas, enquanto o Brasil incorria em enormes déficits em conta corrente e aumentava de forma irresponsável seu endividamento externo nos anos 1990.

Observe-se que não estou negando que a poupança externa possa ser útil a um país. Entretanto, ela só o será se as três condições que estabelecemos acima forem atendidas. Ou seja, que o país não tenha ultrapassado o limiar de endividamento, que não permita a valorização do câmbio e o decorrente aumento do consumo, e que existam amplas oportunidades de investimento produtivo. Nenhuma das três condições estava presente no Brasil nos anos 1990. Por isso, o recurso à poupança externa só representou endividamento — foi um caso típico de endividamento para o subdesenvolvimento.

O que tivemos nos anos 1990, com o Segundo Consenso de Washington, foi uma política de populismo cambial com apoio do FMI e do Banco Mundial. Há duas formas de populismo econômico, o fiscal (gastar mais do que se arrecada) e o cambial (valorizar o câmbio). Canitrot deixou este assunto claríssimo em seu clássico *paper* de 1975.<sup>28</sup> A primeira forma é mais óbvia do que a segunda, ambas são desastrosas, mas a segunda é mais peri-

---

<sup>28</sup> Canitrot, 1975.

gosa na medida em que as crises dos países em desenvolvimento começam sempre por uma crise cambial. Crises de balanço de pagamentos podem também ocorrer em função de grandes déficits públicos e do descontrole monetário, mas isto só ocorrerá se o país estiver vivendo um período de *boom* econômico, e, portanto, de excesso de demanda. Ora, desde os anos 1970, o Brasil, como a maioria dos países latino-americanos, não tem essa experiência.

Mas, alguém, demonstrando uma certa ingenuidade, poderia perguntar: poupança externa recebida por um país não é sinônimo de investimentos diretos estrangeiros? Por que, então, relacioná-la com populismo cambial? Em primeiro lugar, porque poupança externa é sinônimo de déficit em conta corrente; só é sinônimo de investimento direto estrangeiro para quem não conhece as contas do balanço de pagamentos. Mas, poderia continuar o perguntador ingênuo, se contabilmente sabemos que poupança é igual a investimento, poupança externa não financia apenas investimento? Não, novamente. Pode financiar tanto investimento quanto consumo, mas geralmente financia consumo, já que, como vimos, aprecia o câmbio, e o câmbio valorizado estimula o consumo. Na verdade, poupança externa é uma expressão marota. Ou marotamente usada, como acontece com muitos outros termos nesta ciência tão ideológica mas tão orgulhosa de não sê-lo, como é a ciência econômica. Poupança externa é simplesmente déficit em conta corrente, mas, como pode ser financiada por investimentos diretos, é facilmente confundida com estes.

Quando o déficit em conta corrente (ou a poupança externa) é financiado por investimentos diretos temos, sem dúvida, uma situação mais favorável do que quando financiado por empréstimos, mas nem por isso a poupança externa é benéfica. Se o país tiver grandes projetos de investimento, como era o caso dos Estados Unidos no século XIX, o financiamento do déficit em conta corrente com investimento direto poderá ser benéfico. Se, entretanto, este não for o caso, e o investimento direto acabar financiando consumo, só aumentará a dívida do país, já que o estoque de capitais externos no país é também dívida — é dívida patrimonial servida por remessa de dividendos, ao invés de remessa de juros.<sup>29</sup>

No caso do Brasil, o investimento direto externo era de cerca de US\$ 2 bilhões por ano no início da década, e passou a ser os mesmos US\$ 2 bilhões, mas por mês, no governo Fernando Henrique, mas nem por isso as taxas de

---

<sup>29</sup> O total da dívida financeira e da dívida patrimonial do país menos reservas, investimentos e empréstimos ao exterior feitos pelo país é seu passivo externo líquido. Como as duas últimas parcelas são pouco importantes nos países em desenvolvimento econômico, o passivo externo líquido corresponde à dívida total externa menos reservas.

acumulação de capital e de crescimento do país aumentaram. A poupança externa foi compensada pela despoupança interna, dado que a poupança doméstica caiu com a valorização do câmbio e o conseqüente aumento da propensão média a consumir, de forma que a taxa de investimento não aumentou e o país permaneceu semi-estagnado, crescendo menos de 1% *per capita* no período.

#### ELITES ALIENADAS

Cabe, porém, uma terceira questão encadeada. Se o erro de agenda, privilegiando o combate da inflação e não o desequilíbrio externo, foi resultado do Segundo Consenso de Washington, por que o Brasil aceitou sem crítica esse Consenso? Minha resposta a esta pergunta só pode ser uma: porque não apenas as autoridades econômicas, mas, mais geralmente, as elites brasileiras demonstraram-se alienadas, incapazes de definir e defender o interesse nacional. A política econômica no governo Fernando Henrique foi incapaz de produzir desenvolvimento econômico na medida em que refletiu a incapacidade das elites brasileiras de pensar por conta própria e de criticar o Segundo Consenso de Washington.

Um país, quando realiza sua revolução capitalista, tende também a realizar sua revolução nacional. Através da primeira, a apropriação do excedente passa a ocorrer, principalmente, através do mercado, as instituições passam a garantir a propriedade e os contratos, e a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico tornam-se processos intrínsecos ao sistema econômico. Através da segunda, as decisões do governo passam a responder aos interesses nacionais, ou seja, aos interesses do trabalho e do capital nacionais. O Brasil completou sua revolução capitalista nos anos 1960, mas, no início dos anos 1980, quando começa sua grande crise, sua revolução nacional, ainda que houvesse avançado, não se havia completado. Interrompida pela crise da dívida externa e a crise fiscal do Estado, a revolução nacional continuou paralisada nos anos 1990. Os brasileiros continuavam vítimas do complexo de inferioridade colonial, ou da “fracassomania” de que nos falou Albert Hirschman.

Este é um problema cultural difícil de ser solucionado, especialmente enquanto as elites brasileiras forem incapazes de se identificar com a própria nação. Minha impressão, entretanto, é a de que o povo tem avançado nesta matéria. São capazes de absorver a cultura estrangeira e incorporá-la criativamente na nossa própria cultura. O caso do nosso mais bem-sucedido bem

cultural de exportação — a música popular brasileira — é uma indicação positiva nesse sentido. Os níveis crescentes de educação, atingindo hoje a massa da população brasileira, contribuem na direção de uma maior capacidade de valorizar o que é nosso. Entretanto, enquanto o povo avança, ainda que lentamente, na recusa do complexo de inferioridade colonial, nossas elites retrocederam dramaticamente nos últimos vinte anos.

As elites cafeiras do Oeste paulista, além de iniciar a Revolução Capitalista brasileira, na segunda metade do século XIX, contribuíram de forma significativa no sentido de definir a identidade nacional. A Semana de Arte Moderna, de 1922, e o Manifesto Pau-Brasil foram marcos dessa mudança. Em seguida, a elite industrial paulista e a tecnocrática do Rio de Janeiro, reunidas em torno dos governos Vargas e Kubitschek, promoveram um enorme avanço na afirmação dos interesses nacionais.<sup>30</sup> A Revolução Nacional avançou a passos largos, a partir de então. E, apesar dos pesares, continuou a avançar durante o regime militar. Entretanto, quando o Estado desenvolvimentista, que fora tão bem-sucedido em promover o desenvolvimento nacional, entrou em crise nos anos 1980, nossas elites perderam o rumo. Nesse momento, a ideologia neoliberal, senão ultraliberal, tornara-se dominante em Washington e Nova York, e se transformava em ofensiva sobre os países em desenvolvimento. Dada a crise que estes países viviam, especialmente na América Latina, os arautos das novas ideologias encontraram aqui campo fértil. Mais fértil do que nos próprios países ricos. Nos anos 1990, nossas elites, que desde os anos 1930 haviam aumentado significativamente sua capacidade de identificar e defender o interesse nacional, retrocederam de forma dramática. Diante da crise da estratégia anterior de desenvolvimento, ao invés de pensarem uma nova estratégia que concernisse aos interesses nacionais, simplesmente se renderam à ofensiva ideológica vinda do Norte.

Em seu último livro, *Em busca de novo modelo*, Celso Furtado voltou a dar ênfase a um problema que se tornou central para as classes médias e altas brasileiras, pelo menos desde os anos 1960: a busca desenfreada de imitar os padrões de consumo dos países centrais, particularmente dos Estados Unidos. Nesse livro, Furtado volta às raízes do desenvolvimento econômico: a revolução capitalista e a revolução científica. A interação entre esses dois processos deve ser buscada, de um lado, na intuição de Galileu de que a natureza seria racional e poderia ser reduzida a esquemas geometrizáveis; de outro, ao processo de acumulação capitalista que torna a racionalidade ins-

---

<sup>30</sup> Não me refiro a elites tecnocráticas cariocas, porque os membros dessa elite provinham de todos os estados do país.

trumental dominante. Neste processo, porém, a industrialização tardia de países como o Brasil foi muito diferente da que ocorreu nos países hoje desenvolvidos, porque, enquanto nestes a inovação e a difusão combinam-se para responder às próprias necessidades das sociedades, naqueles a difusão é marcada pela tentativa de imitação por parte das elites — as classes altas e as médias — dos padrões de consumo do centro.

Esta reprodução dos padrões de consumo vai continuar a determinar hoje as duas tendências centrais das economias periféricas: a propensão ao endividamento externo e a propensão à concentração social da renda. Ambos os processos têm como matriz a alta propensão ao consumo das elites brasileiras em sua ansiedade em reproduzir o consumo central. Comparando o Brasil com a Índia, ele nos apresenta dados poderosos em favor do seu argumento. Embora a Índia tenha uma renda por habitante que é um quinto da brasileira, sua taxa de poupança é consideravelmente maior do que a do Brasil. Como se explica isto? Porque aqui a renda é muito mais concentrada nas classes altas e médias do que na Índia. Neste país, os 20% mais ricos controlam uma renda quatro vezes maior do que os 20% mais pobres, enquanto que no Brasil essa relação é 32 vezes maior!

A busca da reprodução dos padrões de consumo norte-americanos está na raiz, seja da concentração de renda, seja da baixa taxa de poupança: desta, dada a própria natureza da tentativa; daquela, na medida em que a demanda para os bens de consumo de luxo produzidos depende dessa concentração. A primeira relação parece-me indiscutível. Já a segunda, eu creio que perdeu sua validade. Nos anos 1960 e 1970, momento em que o acesso a muitos dos bens de consumo de luxo estavam restritos às classes média e alta, a concentração de renda já existente era reforçada pelo tipo de bem produzido. Hoje, entretanto, quando as empresas buscam desesperadamente atingir as classes mais baixas com seus bens e serviços, acredito que o agravamento da concentração de renda, que continua a ocorrer, deve ser buscado antes no enfraquecimento relativo dos pobres para defender seus interesses, e no tipo de desenvolvimento tecnológico, que aumentou a demanda de trabalho qualificado, enquanto que diminuía o de trabalho não-qualificado.

Mais importante na análise de Furtado, entretanto, é o fato de que as classes beneficiadas com essa concentração não se revelam à altura de seu papel de elites. Ao copiarem os padrões de consumo norte-americanos, não pouparam para investir, e endividam o país no exterior. A acusação de prática do populismo econômico, que essas classes usam para atacar os políticos populares, é indevida, porque é o consumo delas e não o dos pobres que leva ao déficit público e, principalmente, ao populismo cambial: a valorização arti-

ficial do câmbio, em nome do combate da inflação, para facilitar o consumo de bens e serviços com considerável componente importado. Não são os pobres que adquirem bens importados, nem que viajam para o exterior.

Celso Furtado concentra assim sua análise no consumo das elites. Estou de acordo, mas seria ainda mais severo. É patético o fracasso político das elites atuais. Alienadas em um grau impensável, fracassam na sua missão de dirigir o país. Ao reproduzirem os padrões de consumo do centro — inclusive em suas tristes residências “neoclássicas” que constituem uma irrisão para a grande arquitetura brasileira — reproduzem também, de forma acrítica, a ideologia externa. Ao invés de definir, caso a caso, qual o interesse nacional, e defendê-lo, dedicam-se apenas ao *confidence building*. O que lhes interessa é saber o que os estrangeiros pensam do Brasil, não o que o Brasil pensa sobre seu futuro.

Em síntese, o governo Fernando Henrique terminou em um quadro de crise de balanço de pagamentos. O presidente foi extremamente bem-sucedido quando, como ministro da Fazenda em 1994, liderou o Plano Real, e estabilizou os preços. A política que sua equipe econômica adotou nos anos seguintes, porém, ao invés de completar a estabilização macroeconômica, levou-a a deteriorar-se. A razão imediata deste mau resultado foi o governo ter estabelecido como sua principal agenda econômica a garantia da estabilidade de preços, ao invés de compreender que este objetivo estava razoavelmente garantido, e tratar de priorizar o equilíbrio das contas externas.

Os primeiros quatro anos de governo terminaram em crise cambial, seja porque o ajustamento fiscal foi insatisfatório e as altas taxas de juros impediram o equilíbrio fiscal, seja porque a taxa de câmbio sobrevalorizada levou a grandes déficits em conta corrente, e ao grande aumento da dívida externa e do passivo total líquido do país. O segundo período do governo foi inaugurado com uma corajosa e bem-sucedida flutuação do real, mas terminou igualmente em crise de balanço de pagamentos. Em seguida à flutuação do câmbio, a taxa de juros, que havia sido elevada no momento da desvalorização, foi sendo reduzida pelo Banco Central, enquanto as metas fiscais eram atingidas graças, principalmente, ao aumento dos impostos. A taxa de juros básica, entretanto, mantinha-se em nível muito superior ao que justificariam as classificações de risco do Brasil. Não obstante, quando, no início de 2001, diante do agravamento da crise da Argentina e do fato de que a economia brasileira dava modestos sinais de aquecimento, a taxa de câmbio subiu para quase R\$ 3,00, o Banco Central cometeu o erro de novamente priorizar o combate à inflação em prejuízo das contas externas. Elevou a taxa de juros e vendeu dólares no mercado para impedir que a taxa de câmbio se estabili-

zasse nesse nível. Com isto, voltava-se à política de 1995-1998, de dar toda prioridade ao combate à inflação.

A razão principal para esse comportamento irracional foi ter o governo aceito de forma acrítica o Segundo Consenso de Washington, segundo o qual países altamente endividados, como o Brasil, poderiam resolver seus problemas recorrendo a poupança externa, ou seja, mais endividamento. Esta política interessava aos países ricos, que assim viam justificados grandes superávits comerciais, interessava aos bancos internacionais que podiam emprestar a elevadas taxas de juros aos países emergentes, e interessava às autoridades locais na medida em que ali havia um elemento populista — o populismo cambial — suficientemente disfarçado para contar com o apoio do próprio FMI. Este, nos termos do Segundo Consenso de Washington, ao invés de adotar uma *hard budget constraint*, adotou claramente uma *soft current account constraint*, o que interessava a seus principais acionistas tanto no plano comercial quanto no financeiro.

A crise de balanço de pagamentos hoje em curso, provavelmente, não teria ocorrido se não fosse o novo aumento da taxa de juros em 2001 e o uso de US\$ 28 bilhões para evitar a depreciação do real. Esse novo erro de política econômica acentuou a fragilidade financeira do país. Entretanto, é razoável prever a mudança das perspectivas dos credores internacionais em relação à nossa capacidade de manter o serviço da dívida. Esta mudança ocorrerá se a meta contratada com o FMI de 3,75% do PIB de superávit primário continuar a ser alcançada, se a depreciação do real, ocorrida nos últimos meses, elevando a taxa de câmbio para mais de R\$3,00, for mantida aproximadamente nesse nível, de forma a se consolidar a tendência, hoje já evidente, de aumento do superávit comercial, e se o novo presidente revelar-se confiável para os credores internacionais.

Por que o governo do Brasil, aliás como o da grande maioria dos países em desenvolvimento — as grandes exceções são a China, a Índia, e, na América Latina, o Chile — adotou tal política? Principalmente porque suas elites revelaram-se particularmente alienadas. Da mesma forma que essas elites reproduzem os padrões de consumo do centro, como Celso Furtado voltou a ressaltar com grande veemência em seu último livro, eu acrescento que elas reproduzem as idéias do centro, estando as duas reproduções intrinsecamente relacionadas.

Para o saber convencional dominante, o problema do Brasil está em completar as reformas institucionais orientadas para o mercado; uma vez completadas essas reformas, o mercado se encarregará do desenvolvimento. Em contrapartida, para o saber convencional desenvolvimentista, a solução está em retornar a políticas ativas de intervenção do Estado na economia para, através da política industrial, lograr o desenvolvimento. Nenhum dos dois “saberes” é aceitável. O velho desenvolvimentismo fazia pleno sentido até a crise dos anos 1960; fazia sentido parcial durante os anos 1970; mas deixou de apresentar um diagnóstico e uma política de desenvolvimento para o Brasil a partir dos anos 1980. Necessitava de uma renovação, que tentei enquanto ministro da Fazenda, em 1987, mas para a qual não encontrei receptividade. Já o saber convencional dominante, neoliberal ou ultraliberal, nunca fez sentido a não ser como instrumento ideológico. Neste capítulo, mostrarei que o Brasil ainda não logrou estabilidade macroeconômica e não resolveu o problema correlato da incompatibilidade distributiva, que é causa e conseqüência do primeiro. Não é apenas o equilíbrio macroeconômico que é necessário: também se impõe um novo equilíbrio distributivo. Em segundo lugar, afirmarei que tanto o saber convencional dominante quanto o dominado são insatisfatórios, porque ambos ideológicos e populistas e, por isso, incapazes de equacionar de forma aceitável essa incompatibilidade. Um é neopopulista neoliberal: é neopopulista porque valoriza o câmbio para aumentar provisoriamente os salários reais e ganhar eleições; é neoliberal porque, além de procurar cortar os gastos do Estado e manter a taxa de juros reais elevada para evitar a crise cambial (e manter a inflação sob controle), adota propostas de reforma institucional que possuem aspectos regressivos e conservadores. O outro é simplesmente populista: além de valorizar o câmbio, aumenta os salários nominais e a despesa pública para aumentar os salários reais e a demanda efetiva. Ambos mantêm a quase-estagnação, ambos levam à crise cambial, mas esta, no segundo caso, tenderá a ocorrer mais cedo e a ser mais grave, acompanhada de inflação.

O fato dos saberes convencionais estarem equivocados não significa que não haja resposta para o problema de como o país pode alcançar o desen-

volvimento auto-sustentado. Existe uma alternativa para esses dois saberes — a alternativa social-democrática ou social-liberal — que passa pela desagradável tarefa de enfrentar com franqueza a incongruência distributiva que hoje está na base da crise brasileira, firmar um contrato social amplamente debatido ao nível da sociedade civil que garanta uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento daqui para frente e, assim, superar a incompatibilidade distributiva que está na base do desequilíbrio macroeconômico estrutural da economia brasileira.

#### INCONGRUÊNCIA DISTRIBUTIVA

A incongruência distributiva não é apenas entre salários e lucros: é entre salários, lucros e juros. E não se expressa apenas na crise do Estado, revela-se também na da Nação brasileira. Farei uma análise estilizada dessa incompatibilidade, a partir de um modelo simplificado, com três agentes: trabalhadores (inclusive burocratas públicos e privados de classe média), empresários ou investidores (que aplicam seus recursos nas empresas) e rentistas, e suas respectivas remunerações: salários, lucros, juros e aluguéis. Com esses elementos, farei uma comparação entre 1970, quando a economia estava equilibrada e o endividamento público interno e externo era pequeno, e 2000, quando o país enfrenta grande dívida pública interna e externa e a necessidade de remunerá-las com juros. Meu pressuposto é o de que a taxa de acumulação, que é a determinante principal do desenvolvimento econômico, depende, dado um determinado valor dos lucros totais, da variação da taxa de lucros e da taxa de juros. As variações na taxa de lucro, por sua vez, dependem dos ciclos econômicos e das ondas longas de inovações empresariais. Existe, entretanto, “uma taxa mínima de lucro de longo prazo” sem a qual praticamente não há investimentos. Além disso, a acumulação, para resultar em crescimento, precisa ser acompanhada por constante incorporação de progresso técnico.<sup>1</sup>

A incongruência distributiva do Estado, considerados União, estados e municípios, origina-se no aumento, ocorrido nos anos 1970 e 1990, do endividamento público e do endividamento nacional. Em consequência, aumentou a participação dos juros no produto, com prejuízo para os salários. Os juros

---

<sup>1</sup> As relações entre salários, lucros, taxa de salários e taxa de lucro, e progresso técnico, assim como a hipótese de que a taxa de salários constitui o resíduo, ao invés da taxa de lucros, como pretendiam os economistas clássicos, baseiam-se no modelo de desenvolvimento econômico de inspiração clássica e marxista presente em Bresser-Pereira, 1986.

sobre a dívida pública, que, trinta anos antes, eram muito pequenos, representavam no ano 2000 cerca de 3,81% do PIB.<sup>2</sup> Ora, como esse aumento das despesas do Estado não pode, em princípio, reduzir a taxa de lucros, seu custo deverá recair sobre os assalariados através da redução relativa da participação dos salários na renda. A incompatibilidade distributiva que surgiu na economia brasileira neste período decorre principalmente desse aumento dos juros pagos pelo Estado.

A incongruência distributiva da Nação é mais grave do que a do Estado, embora isso seja sempre ignorado pela economia oficial das agências internacionais, que insistem sempre em acentuar os perigos envolvidos no déficit do Estado — o déficit público — deixando para segundo plano o déficit da Nação — o déficit em conta corrente. Estamos vendo este fenômeno se repetir atualmente na Argentina. Sua crise é essencialmente uma crise da Nação, mas as agências internacionais só cobram a redução do déficit público, que é assim o único assunto da imprensa internacional quando fala da economia argentina. A incongruência distributiva do Estado é grave, mas está no âmbito da própria Nação resolvê-la. A incongruência distributiva da Nação é mais grave porque além da dificuldade política interna, existe um credor externo que pode levar o país facilmente à situação de insolvência.

Quando o endividamento externo do país e a dívida pública do Estado eram negligenciáveis, em torno de 1970, o produto bruto era dividido nos seguintes termos: 39,5% de salários dos trabalhadores, 38,1% de lucros dos empresários e 22,4% de juros e aluguéis pagos aos rentistas internos. Nesse momento, a economia crescia rapidamente, com elevação concomitante de salários e lucros, a taxa de salários aumentando à mesma taxa da produtividade e os lucros totais aumentando à mesma taxa do PIB, mantida constante a taxa de lucro.

Transformando porcentagens em números-índice e supondo que a produtividade média do capital — ou seja, a relação produto-capital — fosse de 0,4, o estoque de capital seria de 250. Dado um lucro de 40, a taxa de lucro resultante seria de 16% ao ano — taxa satisfatória que corresponderia aproximadamente à taxa de lucro mínima de longo prazo esperada pelos empresários.<sup>3</sup>

Passados trinta anos, depois do endividamento externo dos anos 1970, irresponsavelmente retomado nos anos 1990, e do endividamento do Esta-

---

<sup>2</sup> Banco Central do Brasil.

<sup>3</sup> Dada a relação produto capita de 0,4, um PIB de 100 corresponderia a um estoque de capital de 250. Dados lucros totais de 50 (50% do PIB), a taxa de lucro seria 20%.

do ocorrido em todo o período, a situação mudou. Agora, dado o novo endividamento externo e o novo endividamento do Estado, a parcela dos rentistas internos e externos aumentou em 2,4 pontos porcentuais, ao invés dos 3,81 que calculamos, pressupondo zero de pagamentos de juros pelo governo em 1969.<sup>4</sup> Assim, um PIB de 100 divide-se em 24,9% para os rentistas e sobram 75,2% (ao invés de 77,6%) para serem divididos entre os trabalhadores e os empresários ou investidores em empresas. Os empresários esperarão, no mínimo, manter a taxa de lucro igual à que logravam anteriormente. Mantida a mesma relação produto-capital (ou seja, pressuposto progresso técnico neutro), para que se mantenha inalterada a taxa de lucro, os empresários deveriam lograr os mesmos 40% de lucro total. Na verdade, aumentaram sua participação na renda para 46,3%, o que significa que, mantendo-se a suposição de progresso técnico neutro, sua taxa de lucro aumentou de 16% para 18,5%. Para os trabalhadores, sobraram apenas 28,8%. Temos, assim, uma significativa concentração funcional da renda, na qual os únicos prejudicados foram os assalariados, como podemos ver no Quadro 24.

Quadro 24  
Distribuição funcional da renda — 1969 e 1998 (% do PIB)

	1969	1998
Salários	39,4	28,8
Lucros	38,2	46,3
Juros e aluguéis	22,4	24,9

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1973 e 1998, IBGE.

Esta concentração da renda não foi acompanhada de queda da taxa de salário real. Nestes trinta anos, a taxa média de salários reais na indústria de transformação aumentou em 120%. No mesmo período, entretanto, confirmando-se a concentração funcional da renda, a produtividade industrial aumentou em 240%, de forma que, hoje, um pouco menos do que a metade dos trabalhadores (0,46) produz o mesmo PIB.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> A diferença entre 3,81 e 2,4 provavelmente se deve ao fato de que em 1969 os encargos do Estado brasileiro com juros já deviam estar por volta de 1,4%.

<sup>5</sup> Os dados, tanto do aumento da produtividade de trabalho quanto da remuneração média do trabalho, são do IBGE, média de 1970 e agosto de 2000. O próprio IBGE reconhece que os dados nessa longa série apresentam alguns problemas estatísticos, que os tornam relativamente imprecisos. Autores como Bonelli e Fonseca, 1998, fizeram cálculos com resultados diferentes, mas as diferenças encontradas não são substanciais.

Está aí definida a grave incongruência distributiva. Nos países desenvolvidos, há mais de um século, pelo menos desde 1870, a taxa de salários acompanha *pari passu* o aumento da produtividade. No Brasil, enquanto a taxa de lucro que os empresários consideraram mínima para investir (em torno de 15% ao ano) foi aumentada e a participação dos rentistas aumentou substancialmente dado o endividamento externo e os juros que devem ser pagos aos credores estrangeiros, os trabalhadores estão vendo sua taxa de salários, que já era várias vezes mais baixa do que a dos países desenvolvidos, crescer à metade da taxa de aumento da produtividade e sua participação na renda diminuir.

O problema, porém, é mais grave porque essa taxa de crescimento de 120% é super-estimada se pensarmos apenas nos salários das camadas pobres da população. A taxa de 120% não considera a distribuição interna entre salários dos trabalhadores e ordenados dos burocratas e técnicos. Ora, houve no período grande concentração de renda intra-salários, conforme demonstram os levantamentos realizados pelo IBGE sobre a distribuição interpessoal da renda: os ordenados dos técnicos e dos gerentes aumentaram substancialmente mais do que dos trabalhadores manuais. Conforme podemos observar pelo Quadro 24, a relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres aumentou de 18,2 vezes (o que já era uma relação altíssima em comparação com outros países) para 26,4 vezes. Por outro lado, boa parte dos aumentos reais de salários ocorridos nestes últimos trinta anos aconteceu nos anos 1970. A partir de 1980, o salário dos trabalhadores manuais e, particularmente, dos não-qualificados permaneceu quase estacionário.

Quadro 25  
Distribuição interpessoal da renda — 1970-1995 (%)

	1970	1995
A — 20% mais ricos	61,9	63,4
B — 20% mais pobres	3,4	2,4
C — A/B	18,2	26,4

Fonte: IBGE — Censo de 1970 e PNAD de 1995.

Compreende-se, assim, porque os trabalhadores brasileiros não se conformam com essa situação de incompatibilidade distributiva e buscam incessantemente recuperar a perda relativa sofrida, fazendo pressão política para recuperar essas perdas. Como essa pressão política tem sido enfrentada? Na primeira das três décadas que estamos esquematicamente analisando, o financiamento externo permitiu que a taxa de salários crescesse sem prejuízo para

a taxa de lucros e sem que houvesse aceleração da inflação e crise cambial. Com a crise deflagrada no início dos anos 1980, porém, as perdas salariais se materializaram. Nessa década, o endividamento foi estancado pelos credores e a saída para a incongruência distributiva foi o aumento nominal de salários e a inflação, que anulava os aumentos logrados.<sup>6</sup> Controlada a inflação, em 1994, ocorreu um aumento de salários superior ao aumento da produtividade, que durou, entretanto, enquanto se manteve o câmbio sobrevalorizado e se voltava a recorrer ao endividamento externo.

A partir, porém, da desvalorização em janeiro de 1999, a taxa de salários que subira em 1994 caiu, só não caindo mais ainda porque a desvalorização foi limitada, na medida em que a taxa de juros real permanecia muito elevada. E, embora o crédito internacional do Brasil tenha se restabelecido depois da desvalorização de 1999, voltou a ser suspenso no segundo semestre de 2002, em virtude dos resultados pouco satisfatórios que a balança comercial apresentava até o ano anterior.

#### NOVO EQUILÍBRIO DISTRIBUTIVO

O Brasil só alcançará a real estabilidade macroeconômica e a retomada do desenvolvimento sustentado quando, além de reduzir a taxa de juros interna para níveis aceitáveis, garantindo assim um nível adequado de tensão entre a demanda e a oferta agregadas, aumentar de forma substancial as exportações de maneira a reduzir a relação dívida externa/exportação. E só logrará esses dois resultados se um novo equilíbrio redistributivo macroeconômico for encontrado, resolvendo-se assim a incompatibilidade distributiva sem o recurso a políticas populistas de aumentos nominais de salários ou neopopulistas de valorização do câmbio.

Como superar a incongruência distributiva? Como alcançar esse novo equilíbrio distributivo? Uma coisa é certa: não existe solução mágica para o problema. É inútil tentar restabelecer a curto prazo a participação da renda dos trabalhadores. Isso resultará apenas em maior endividamento ou em re-

---

<sup>6</sup> Bresser-Pereira, 1980 e Nakano, 1989: 55. Segundo Nakano: “Não há dúvida de que nas raízes da aceleração do processo inflacionário brasileiro dos últimos quinze anos estão as intensificações do conflito distributivo devido aos sucessivos choques a que foi submetida a economia brasileira... O conflito distributivo por detrás do processo inflacionário brasileiro não se resume à espiral salário-preço-câmbio. Mas engloba claramente o desajuste fiscal do governo e as transferências provocadas pela própria inflação”.

torno da inflação. É igualmente inútil tentar reduzir ainda mais os salários ou os direitos dos trabalhadores. Isso só provocará aumento da tensão social, que afinal se resolverá artificialmente através de novas medidas populistas ou neopopulistas.

Quando, em meados dos anos 1980, o novo regime democrático brasileiro ignorou a crise e adotou políticas populistas, o resultado, cinco anos mais tarde, foi a hiperinflação. Diante desse desastre, as reformas orientadas para o mercado procuraram reconhecer a elasticidade-preço das atividades econômicas e aumentar o papel do mercado na coordenação da economia. Adicionalmente, porém, procuraram enfrentar o problema da incompatibilidade distributiva impondo custos a setores ineficientes. Através da abertura comercial, retirou-se a proteção e reduziu-se a renda de empresários sem condições de competitividade. Através da privatização e da reforma administrativa gerencial, procurou-se diminuir as quase-rendas monopolistas de burocratas estatais.

As reformas, entretanto, não se completaram. Algumas, como a tributária, sequer foram iniciadas. Outras foram fortemente prejudicadas, como a da previdência, por erro de formulação. Mas, mesmo se completadas, dificilmente teriam sido suficientes para garantir a retomada do desenvolvimento e o aumento consistente dos salários reais. Na seqüência confusa de planos de estabilização e de valorizações e desvalorizações do câmbio, foram as atividades especulativas que prosperaram.

Diante desse quadro, enquanto se busca completar as reformas, é preciso enfrentar a incompatibilidade distributiva e alcançar a estabilidade macroeconômica. Para isso, é essencial que o novo governo, que se instalou no Brasil a partir de janeiro 2003, logre convencer os trabalhadores a não reclamar a reposição das perdas ocorridas nestes trinta anos, nem no último ano em virtude da desvalorização em termos reais da nossa moeda, em troca da perspectiva concreta de aumentos de salários reais a partir desse novo ponto de equilíbrio da taxa de câmbio. Esta perspectiva terá que se basear em um projeto consistente de retomada do desenvolvimento, de conseqüente aumento da produtividade e do compromisso, estabelecido ao nível da sociedade civil, de que não só os aumentos de produtividade serão repassados para os salários, mas também que políticas sociais usarão melhor os recursos públicos e promoverão uma melhor distribuição de renda no país.

O pressuposto deste acordo é que, não obstante o aumento do endividamento do Estado e da Nação — uma forma de encilhamento — não há razão para não ver saídas. Ou para imaginar que a saída passe por uma reestruturação da dívida interna e/ou externa. Reestruturação significando redução

da dívida, além de desaconselhável, é hoje inviável a nível internacional. Significando alongamento, é simplesmente desnecessária, já que a dívida está sendo rolada pelos credores internos e externos.

Dadas as dívidas interna e externa e os compromissos resultantes, que aumentaram a participação dos rentistas internos e externos na renda, existe uma taxa de câmbio compatível com uma taxa de salários e uma de juros, que garantam ao país o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de equilíbrio é aquele que viabilizará a realização dos grandes superávits comerciais (acima de US\$ 15 bilhões anuais) necessários para que o país se desenvolva e, ao mesmo tempo, reduza sua relação dívida total/PIB e principalmente dívida externa/exportações. Na medida em que voltamos à política de redução da taxa de juros reais, abandonada em 2001, isso dificultará que o real volte a se valorizar. Depois, entretanto, de uma forte desvalorização causada pela crise de confiança do final do governo Fernando Henrique, os capitais de curto prazo voltaram a invadir o país atraídos pela taxa de juros real altíssima e o dólar, que havia chegado a R\$ 3,80, já havia baixado, em abril de 2003, para menos de R\$ 3,00. Desde que ultrapassou o nível de R\$ 3,20, o governo já deveria ter começado a intervir, iniciando a baixa firme e sistemática da taxa de juros básica, ao mesmo tempo que praticasse o que todos os países, exceto os Estados Unidos fazem com sua taxa de câmbio — *dirt floating*. Até agora, porém, o governo continua a deixar o dólar entrar em queda livre. Podemos, assim, estar iniciando outro ciclo de populismo cambial.

O equilíbrio macroeconômico será alcançado quando, mantida a taxa de câmbio real em torno de R\$ 3,20 a R\$ 3,50 por dólar, a taxa de juros real básica paga pelo Banco Central baixar de 10% a 12% para 3% a 4%. Conforme Nakano e eu demonstramos, a taxa de juros básica no país não reflete o risco-Brasil, como afirma o saber convencional, já que é duas a três vezes maior do que as taxas de juros básicas pagas pelos bancos centrais de países com classificação de risco igual ou pior do que a do Brasil.<sup>7</sup> Alcançado esse novo equilíbrio, com a correspondente redução do nosso déficit em conta corrente e, portanto, de nossa perigosa dependência externa, poderemos, a partir daí, retomar o desenvolvimento econômico.

Para quanto deverá subir a taxa de câmbio real? Para um nível superior àquele que prevaleceu entre 1984 e 1993 (quando realizamos substanciais superávits comerciais). Superior porque o Brasil está hoje mais endividado externamente e necessita, portanto, de superávits comerciais maiores. Superior, também, porque essa taxa deve ser suficientemente alta para desestimular

---

<sup>7</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 2002a.

novos ataques especulativos contra o real. Essa taxa deve estar hoje acima de 3 reais por dólar. Só com uma política de câmbio flexível “sujo”, semelhante à adotada pelos países ricos, será possível alcançar e garantir o equilíbrio macroeconômico do país. Da mesma forma que o país adota uma meta de inflação, deverá adotar uma meta de taxa de câmbio. Só assim o país logrará os grandes saldos comerciais que requer para fazer frente e começar a reduzir sua grande dívida externa — fator estratégico de sua fragilidade financeira.

Além da taxa de câmbio relativamente desvalorizada que se impõe, será essencial aumentar a agressividade da política industrial e comercial voltada para as exportações.<sup>8</sup> Para exportar, além de acordos comerciais mais agressivos, como o México vem fazendo, deverá ter uma política tecnológica e tributária fortemente voltada para a exportação. Quanto mais bem-sucedida for essa política, menos será necessário desvalorizar o real e, portanto, menor será a queda dos salários médios.

#### NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

É essencial, entretanto, que os políticos e burocratas que pretendem dirigir o país discutam com a sociedade e a convençam de que têm a oferecer uma perspectiva concreta de desenvolvimento para o Brasil. Qual poderá ser essa perspectiva? Está claro que ela não poderá basear-se meramente na estabilidade de preços e em reformas institucionais que permitam o melhor funcionamento dos mercados. Já existem hoje no Brasil dois quase-consensos: primeiro, que não é possível haver desenvolvimento sem estabilidade de preços, segundo, que o regime democrático, além de ser uma garantia de direitos civis e políticos, é a forma mais segura de garantir o desenvolvimento econômico do país.

O primeiro consenso é insuficiente porque não basta estabilidade de preços, é preciso estabilidade macroeconômica que inclua equilíbrio das contas externas e razoável pleno emprego. O segundo consenso, em torno da democracia, é essencial. Ambos já podem ser considerados resultado de um debate ao nível da sociedade civil.

---

<sup>8</sup> Isto não significa que acredite nas virtudes mágicas da taxa de câmbio flexível. Para um país grande, como o Brasil, uma taxa de câmbio desse tipo é certamente mais adequada do que uma taxa fixa do tipo *currency board*. Porém, é preciso ser pragmático e lembrar que uma taxa flexível só será boa se as autoridades monetárias, sem pretender mantê-la dentro de bandas fixas, tenham a liberdade para agir no sentido de uma razoável estabilidade cambial.

A necessidade de um debate interno é a principal razão pela qual não faz sentido para o Brasil aceitar, sem prévia crítica, os “conselhos” que lhe oferecem as agências internacionais em Washington e o sistema financeiro internacional. Não se trata de afirmar que o Brasil, como país em desenvolvimento, possui “especificidades” que exigem soluções intrinsecamente diferentes daquelas usadas nos países desenvolvidos. Isso poderia ser verdadeiro enquanto o país não havia ainda realizado sua transição capitalista: não é mais hoje. Não obstante, como não faz sentido para a França ou para a Grã-Bretanha aceitar “receitas” de organizações internacionais, não faz sentido também para o Brasil. Meu pressuposto é que, primeiro, os políticos e os economistas brasileiros, como os daqueles países, devem saber mais sobre as restrições e necessidades enfrentadas pela sua economia do que alguns tecnocratas não responsabilizáveis (sem *accountability*) instalados nas agências internacionais; segundo, que as diretrizes básicas da política econômica a ser seguida por um país democrático já não são mais privilégios de alguns técnicos: só terão legitimidade se forem fruto de debate e contarem com o apoio da sociedade civil.

A partir desses pressupostos, que estratégia de desenvolvimento poderá fazer sentido para o Brasil?

Primeiro, é necessário lograr um grau maior de independência financeira em relação ao exterior. Esta autonomia relativa, além de necessária para garantir o equilíbrio macroeconômico externo a longo prazo, é importante para nos tornar menos vulneráveis às pressões externas no sentido de políticas de ajuste e reformas que não nos interessam. Ora, para nos tornarmos menos vulneráveis, o essencial é diminuir substancialmente o déficit em conta corrente e seu financiamento por empréstimos e por investimentos de portfólio, dada a instabilidade que lhes é inerente.<sup>9</sup> Tanto o populismo desenvolvimentista quanto o neopopulismo neoliberal são frouxos em relação a esse déficit e ao endividamento externo, porque assim atendem às pressões políticas. Mas o preço é a manutenção da restrição externa em um nível incompatível com taxas razoáveis de desenvolvimento econômico.

Reduzir dependência externa significa, também, diminuir a dependência de pesados investimentos diretos. Essa forma de financiamento, embora mais cara, é, entretanto, preferível porque menos perigosa do que a do simples endividamento. É preciso, porém, assinalar que nos anos recentes ocorreu um problema grave: o investimento externo direto concentrou-se nos servi-

---

<sup>9</sup> Paula e Alves Jr., 1999.

ços, que não produzem exportações nem substituem importações. Em qualquer hipótese, é preciso levar em consideração que o capital se faz em casa, com poupança nacional, como afirmava Barbosa Lima Sobrinho, a partir de sua experiência própria e do seu estudo sobre o Japão, e como as pesquisas de economistas renomados confirmaram.<sup>10</sup>

O endividamento externo, principalmente através de empréstimos, representa um grave risco para os países em desenvolvimento. A teoria neoclássica ensina que sempre que a taxa de retorno sobre o investimento for maior do que a taxa de juros, as empresas (e os Estados) poderão racionalmente tomar emprestado — internamente ou do exterior, é indiferente. Segundo esse tipo de raciocínio abstrato, dada a falta de capitais neles existente nos países em desenvolvimento, a taxa de lucro será em princípio maior do que a taxa de juros internacional, de forma que o endividamento não deve causar preocupações. Ora, primeiro, é difícil senão impossível medir retorno de investimento dos Estados. Segundo, grande parte do endividamento que ocorre nos países em desenvolvimento destina-se a financiar consumo, não investimento. As empresas adotam o princípio do retorno superior a taxa de juros, mas usam apenas uma parte das divisas emprestadas para importar. O restante fica no Banco Central para ser utilizado para pagamento de juros e para consumo. Os dólares são assim utilizados, de forma que, em pouco tempo, os empréstimos passam a destinar-se antes a rolar dívidas, financiando consumo e juros, do que a financiar investimentos.<sup>11</sup>

O endividamento, geralmente, ocorre com uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Os técnicos das agências e dos bancos internacionais, entretanto, não revelam maior preocupação enquanto a relação dívida/exportações não se torna dramática. Quando os problemas começam a surgir, a receita é sempre reduzir o déficit fiscal e a dívida interna, mesmo que a economia já esteja desaquecida. Agem como se fosse racional resolver problemas de câmbio com política fiscal. Não lhes interessa chamar a atenção para o endividamento, cujos respectivos juros são a fonte das suas receitas — juros referentes a uma taxa de juros que será tanto maior quanto maior for o risco do país. O incentivo a deixar essa questão é ainda maior dada a existência, aqui, de um problema de *moral hazard* (ganho com evasão do risco): os credores contam

---

<sup>10</sup> Barbosa Lima Sobrinho, 1973, Feldstein e Horioka, 1980, Feldstein, 1995, Gordon e Bovenberg, 1996.

<sup>11</sup> A demora nessa transição do tipo de bem e serviço financiado será tanto menor quanto mais valorizado estiver o câmbio.

com o socorro do governo americano e do FMI caso haja uma crise. Quando esta afinal ocorre e o país “quebra”, isso jamais acontece por excesso de dívida interna, mas porque a dívida externa excessiva em relação às exportações levou esse país a perder o crédito internacional — aquele crédito que não preocupava nossos credores...

Segundo, é necessário continuar com as reformas, mas é preciso cuidar para que não sejam meras estratégias das elites que transferem renda para os setores capitalistas e burocráticos “modernos”. Se países ricos necessitam de reformas institucionais, os países em desenvolvimento necessitam ainda mais. Os economistas estruturalistas latino-americanos viam as velhas instituições antes como obstáculos a serem vencidos do que as novas como condições do desenvolvimento. As contribuições recentes dos novos institucionalistas, enfatizando a necessidade de instituições que garantam a propriedade e os contratos, entretanto, deixaram claro o que antes estava apenas implícito: que as instituições têm um papel positivo essencial no processo de desenvolvimento.<sup>12</sup> O problema, portanto, não está em saber se reformas são necessárias, porque em princípio é preciso estar constantemente reformando e melhorando as instituições para fazer frente ao contínuo desenvolvimento tecnológico e às mudanças sociais cada vez mais rápidas que ocorrem no mundo moderno. O problema é avaliar cada proposta de reforma e, uma vez verificada sua necessidade, definir o formato que é apropriado para o país, que fortalece o Estado, que faz melhor funcionar os mercados, e assim, promover o crescimento econômico. Para fazer essa avaliação, é preciso considerar que não basta privilegiar as instituições que incentivam a ação individual e o empreendimento, porque é preciso também desenhar instituições e práticas sociais que garantam a solidariedade social.<sup>13</sup> Sabemos que entre os dois objetivos existe uma compensação: quanto maior o incentivo à atividade individual, menor o incentivo à solidariedade social. Esta compensação ou *trade-off* é hoje bem resolvida nas sociedades avançadas européias (modelo social-democrático) através de um equilíbrio dinâmico entre individualismo e solidariedade, enquanto é mal resolvida nos dois modelos extremos do capitalismo contemporâneo — o americano e o japonês — o primeiro incentivando em excesso o individualismo e o segundo, a solidariedade social.

---

<sup>12</sup> A contribuição principal foi de North, 1990, que, embora utilizando uma retórica neoclássica, está longe de ser um economista neoclássico. Pelo contrário, critica com vigor essa visão da economia como instrumento para entender o processo de desenvolvimento.

<sup>13</sup> Cabe aqui lembrar, por exemplo, a ampla literatura que hoje liga uma distribuição de renda mais equitativa a taxas mais elevadas de desenvolvimento.

Ao contrário do que afirma a ideologia neoliberal e, particularmente, sua vertente globalista, para a qual a globalização impõe restrições econômicas que apontam na direção de um modelo único, essencialmente o modelo americano, há muitos caminhos para o desenvolvimento. E, se há uma alternativa que tem demonstrado eficiência comparável e maior justiça, essa alternativa é a do modelo renano, social-democrata moderno ou social-liberal, não é a norte-americana. O caminho do Brasil, entretanto, terá que ser necessariamente construído pelo próprio país. Por enquanto, esse caminho tem sido sempre injusto e, nos últimos trinta anos, ineficiente. Mas não há outra forma de criar instituições e desenvolver o país senão aprendendo com a experiência e os erros. Como se copiam tecnologias, também se podem copiar instituições. E como há limites para a cópia tecnológica, maiores são as limitações para a imitação institucional.

Neste plano das reformas, o Brasil fez uma abertura comercial competente, ainda que pudesse ter sido um pouco mais gradual, uma privatização que apenas errou ao ter incluído o setor de produção e distribuição de energia, cuja natureza monopolista, somada ao fato de que o Brasil estava já nos anos 1990 mudando sua matriz energética de energia hidroelétrica para termoeletrica, não a justificavam. A mudança da matriz energética implica em triplicar o custo marginal. Em um sistema privatizado e com um mercado de atacado funcionando, como se pretendeu montar, seria preciso igualar o preço ao custo marginal, ou seja, triplicar o preço da energia elétrica. Isso, obviamente, é impensável, embora tenha passado pela cabeça pouco competente de quem presidiu a privatização desse setor.

No plano das reformas de segunda geração, que envolvem diretamente o Estado, foi importante a Reforma da Gestão Pública de 1995, que representou um novo e grande passo no sentido da descentralização, da autonomia gerencial das agências e de seus gestores, e da profissionalização da administração pública brasileira. Essa reforma está sendo gradualmente implantada em todo país, com as mudanças e ajustamento que se fazem necessários. A mudança de governo, com a subida do PT ao poder, não mudou essa tendência, já que hoje está claro que essa reforma apenas prestigia a alta administração pública do país. Já a reforma previdenciária avançou pouco, mas o país não cometeu a irresponsabilidade social de privatizá-la, como fizeram o Chile e a Argentina. Esta reforma, porém, é urgente, dado o grande déficit hoje existente no sistema previdenciário brasileiro, e o governo Lula já a definiu como prioritária. A reforma tributária não avançou nada no governo Fernando Henrique, não tendo sido encaminhada a solução dos principais problemas do sistema: excessiva complexidade, impostos em cascata,

imposto sobre valor adicionado cobrado na origem ao invés de no destino, e baixíssima progressividade devido à baixa participação do imposto de renda na arrecadação total. O governo Lula também se dispõe a enfrentar com mais firmeza esse problema, embora as perspectivas de êxito não sejam grandes, dados os enormes interesses envolvidos. No plano das relações de trabalho, finalmente, ampliamos um pouco o papel das negociações coletivas, mas os direitos fundamentais dos trabalhadores foram preservados. Há muito ainda por fazer, mas é preciso fazer bem feito, de acordo com nossa avaliação do que mais convém ao país, e não por pressão externa de agentes não-responsabilizáveis.

Terceiro, as reformas institucionais, além de buscar o equilíbrio entre estímulo à atividade individual e solidariedade social — equilíbrio relacionado com o distributivo, perdido no Brasil nos últimos trinta anos —, devem também ter caráter microeconômico e, portanto, buscar estabelecer o equilíbrio entre Estado e mercado. O objetivo das reformas deve ser fortalecer ambas as instituições, ao invés de subordinar uma à outra. Até 1980, demos ênfase excessiva à intervenção do Estado. Em 1990, demos um giro de 180 graus em direção ao mercado. A partir do governo Lula, é possível que voltemos a uma posição mais equilibrada, que envolve não apenas reformas de instituições visando fortalecer o Estado, como o ajuste fiscal, a lei de responsabilidade fiscal, a reforma administrativa e as tentativas de reforma previdenciária vêm procurando fazer, mas políticas macroeconômicas mais competentes e também políticas microeconômicas, de política industrial e comercial, que devolvam ao Estado seu papel estratégico de desenvolvimento da empresa nacional. Destacaria aqui, além da política comercial, que examinarei em seguida, cinco políticas microeconômicas: a política industrial, que deverá ser seletiva e diretamente ligada à política comercial de exportação; a política tecnológica, que voltou a avançar nestes últimos dois anos; a política de concorrência, que fez alguns avanços, mas precisa ainda de ampla revisão e valorização; a política de regulação, que está apenas no começo, com a criação das agências reguladoras; e a política de financiamento do investimento. Nesse último caso, a centralização dos créditos de longo prazo no BNDES é anacrônica e a falta de garantia dos acionistas minoritários, injustificável. O fortalecimento do mercado acionário e a securitização de ativos são fundamentais para a atividade de investimentos e inovação. Por isso, são importantes a reforma da lei de sociedades anônimas e a política do Banco Central de alongar prazos dos títulos e criar um mercado secundário para eles.

Quarto, é preciso adotar uma política de comércio externo agressiva, preocupada em abrir os mercados externos para nossas exportações, ao in-

vés de proteger a economia contra as importações. Desde meados dos anos 1960, a estratégia de industrialização por substituição de importações, que fora fundamental para o desenvolvimento até aquele momento, está esgotada. O país reconheceu este fato no final dos anos 1980 e abriu parcialmente sua economia. Não percebeu, entretanto, que a situação mudara 180 graus. Que agora o Brasil, com sua mão-de-obra barata e sua capacidade de absorver tecnologia de ponta, tinha interesse no livre comércio, enquanto os países ricos, apesar de seu discurso enganadoramente liberal, passavam a ser os interessados no protecionismo. E que, portanto, cabia agora ao Brasil tomar a iniciativa em relação à ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas), ao invés de continuar em uma atitude defensiva. Mas é isso que fazemos. Continuamos, no início dos anos 2000, a proteger nossa indústria das importações, ao invés de a incentivarmos a exportar mais. Protegêmo-la com tarifas ainda elevadas, enquanto concordamos com taxas de câmbio que anulam essa proteção. Usamos a natural resistência dos países ricos em abrir seus mercados às exportações de nossos produtos agrícolas, onde nossas vantagens comparativas são claras, para não avançar na abertura do setor industrial, onde também temos vantagens em muitos setores. É razoável que queiramos concessões na área agrícola, mas, se colocarmos o nível de nossas exigências nessa área muito alto, não lograremos nenhum avanço na área comercial, nem com os Estados Unidos nem com a Europa, e ficaremos cada vez mais marginalizados do comércio mundial.

Finalmente, e voltando ao problema do desequilíbrio distributivo, mudança radical se faz necessária em relação à política de distribuição de renda. Nos anos 1950, os pioneiros do desenvolvimento, principalmente Nurkse e Lewis, ensinavam que dada a maior propensão a poupar dos mais ricos, a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna (ou de uma sociedade pré-capitalista para capitalista) deveria envolver concentração de renda.<sup>14</sup> Ao fazerem tal afirmação, não estavam mais do que repetindo a tese clássica de Marx da necessidade de uma fase de “acumulação primitiva” como condição da revolução capitalista industrial.<sup>15</sup> O Brasil, entretanto, jamais foi um país pré-capitalista. Foi, sim, e durante séculos, capitalista mercantil. Iniciou sua revolução capitalista industrial no final do século XIX, acelerou-a nos anos 1930, e completou-a nos anos 1970. Não faz sentido, portanto, pensar em concentrar ainda mais a renda para realizar uma acumu-

---

<sup>14</sup> Nurkse, 1953 e principalmente Lewis, 1954.

<sup>15</sup> Marx, 1867: capítulo 24.

lação primitiva que já foi feita. Em países capitalistas que, por definição, possuem amplas classes médias empresariais e burocráticas, é discutível que os ricos poupem mais do que os pobres. Se um tipo de concentração ainda poderia ser justificado economicamente, seria aquela que beneficia a classe média burguesa, porque esta ainda poupa mais do que os pobres e do que os muito ricos. Na América Latina, isto foi percebido com clareza no início dos anos 1970, quando definiu-se o que chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”.<sup>16</sup> Hoje não faz mais qualquer sentido uma política beneficiando a classe média.

O que faz sentido no plano político e econômico é uma política clara de distribuição de renda. Concentração de renda do tipo da existente no Brasil prejudica a coesão social e reduz a produtividade do trabalho. Uma firme política de distribuição, que a meu ver deveria ter como base programas de renda mínima, não é apenas uma resposta à incongruência distributiva que tanto se agravou no Brasil nos últimos trinta anos. É também uma forma efetiva de promover o desenvolvimento econômico.<sup>17</sup> Conforme demonstraram Jeffrey Sachs e Andrew Berg, por exemplo, quanto maior for a desigualdade econômica, maior será o endividamento de um país. Na mesma linha de pensamento, Alesina e Rodrik afirmam que a desigualdade cria maiores demandas políticas por distribuição e, em consequência, dá origem a políticas mais claramente populistas. Alice Amsden, por sua vez, observou que os trabalhadores serão mais motivados para o trabalho e mais eficientes na medida em que uma distribuição mais igualitária da renda, como aquela encontrada na Coreia, os torna menos distantes socialmente dos seus supervisores.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Sobre a tese mais geral de concentração de renda em favor da classe média, ver King, 1992; sobre o caso da América Latina, ver Bresser-Pereira, 1973, 1975. Concentrar a renda da classe média para cima foi a estratégia adotada pelo Brasil durante o regime autoritário.

<sup>17</sup> Eduardo Suplicy, 1994, que tem defendido com empenho essa tese no Brasil, e inspirou as primeiras experiências pioneiras em Campinas (governo Magalhães Teixeira) e Brasília (governo Cristóvão Buarque), é a principal referência do país nessa matéria.

<sup>18</sup> Ver Sachs e Berg (1988), Alesina e Rodrik (1994), Amsden (1989).

## CAPÍTULO 18

### A ARMADILHA DA TAXA DE JUROS

Depois do controle da alta inflação em 1994 e da desvalorização cambial de 1999, foi se tornando cada vez mais claro que o grande problema que ainda enfrentava a economia brasileira para alcançar o equilíbrio macroeconômico e, assim, ter condições de retomar o desenvolvimento, eram as altas taxas de juros reais.<sup>1</sup> Estas taxas, que, embora flutuando, permanecem estruturalmente altas desde pelo menos 1987, são incompatíveis não apenas com a retomada do desenvolvimento, mas com o próprio ajuste fiscal. Grandes esforços foram realizados a partir de 1990 para promover o equilíbrio fiscal, mas dado o elevado nível da dívida pública, todas as tentativas de ajuste se revelaram auto-derrotantes (*self-defeating*) em função das taxas de juros elevadas. Alcançam-se superávits primários, acordados com o FMI, que no início de 2003 atingiam cerca de 4% do PIB, mas o país fica longe de alcançar um superávit público, já que os juros pagos correspondem a mais de 8% do PIB. E assim, a dívida pública continua a crescer. Por outro lado, com uma taxa básica de juros real (paga pelo Banco Central na rolagem de sua dívida) girando em torno de 10%, quando em países com igual classificação de risco essa taxa está em torno de 3% a 4%, e nos países desenvolvidos, em torno de 1% a 2%, o desestímulo ao investimento produtivo é enorme, inviabilizando-se a retomada do crescimento.

Por muito tempo se afirmava que “a taxa de juros no Brasil é alta porque o risco-Brasil é alto”. Ora, esta afirmação não faz qualquer sentido. Na medida em que o risco-Brasil é simplesmente uma parte da taxa de juros de longo prazo, equivale a dizer que a taxa de juros é alta no Brasil porque é alta.<sup>2</sup> Além disso, não distingue com clareza a taxa básica de juros, que é a

---

<sup>1</sup> Este capítulo está baseado no trabalho que escrevi com Yoshiaki Nakano, “Uma estratégia de crescimento com estabilidade” (Bresser-Pereira e Nakano, 2002a). A análise da política de taxa de juros aqui contida deve-se principalmente a Nakano, que é hoje provavelmente o mais competente macroeconomista brasileiro.

<sup>2</sup> O risco-Brasil é a diferença entre a taxa de juros média paga em empréstimos internacionais em dólares e a taxa dos títulos do Tesouro americano.

taxa paga pelo Banco Central para rolar sua dívida de curto prazo,<sup>3</sup> da taxa de juros de mercado.

O “risco-Brasil” é uma parte da taxa de juros de mercado do Brasil: é a diferença entre a taxa de juros média paga pelas empresas brasileiras no exterior, nos seus empréstimos em dólar, e a taxa dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos. O risco de emprestar ao Brasil, sem dúvida, é levado em consideração pelos financiadores internacionais nessa diferença de taxas, mas a medida, independente da própria taxa de juros que mede esse risco, não é essa diferença, o chamado “risco-Brasil”, mas é uma certa média das “classificações de risco” de países realizadas por agências especializadas como a Moody’s e a Standard and Poor’s.<sup>4</sup> Ora, em um trabalho que Nakano e eu publicamos no início de 2002, deixamos claro que, ao contrário da crença generalizada, que até então prevalecia, não existe correlação entre essa classificação e as taxas básicas de juros adotadas pelos países. A taxa de juros básica brasileira tem sido cerca de três vezes maior do que a taxa de juros básica do mercado. Mostramos também nesse trabalho que essa elevada taxa básica de juros pressionava para cima a taxa de juros de mercado. Neste capítulo, eu faço um resumo do argumento.

Por outro lado, é preciso ter muito clara a distinção entre a taxa básica de juros e a taxa de mercado. A taxa básica de juros é uma taxa essencialmente exógena ao sistema econômico, sendo definida com razoável grau de liberdade pelo Banco Central. Já a taxa de juros de mercado é endógena: resulta da oferta e da procura por empréstimos. A idéia ortodoxa, de que as duas taxas são estritamente correlacionadas devido à arbitragem realizada pelos mercados financeiros, é falsa. A rolagem da dívida pública praticamente não apresenta risco para os emprestadores, os quais, por outro lado, não têm alternativa senão emprestar. Ou melhor, só têm como alternativa entesourar o dinheiro, colocá-lo literalmente no cofre, ou, metaforicamente, debaixo do colchão. Desta forma, o Banco Central tem ampla autonomia para determinar essa taxa. Já a taxa de mercado é naturalmente endógena, mas não reflete apenas a classificação de risco do Brasil: reflete também a alta taxa de juros básica. Avaliam os credores: se os próprios brasileiros estabelecem uma taxa básica de juros tão alta é porque emprestar para o Brasil é muito arriscado...

---

<sup>3</sup> No Brasil chamada de taxa Selic — uma sigla que se transformou em um nome.

<sup>4</sup> As avaliações dessas agências apresentam sérios problemas conceituais, especialmente porque, seguindo a teoria econômica convencional dominante, não dão a devida importância ao déficit em conta corrente e à dívida externa na avaliação do risco: priorizam o déficit público e a dívida pública interna, que são medidas significativas mas menos decisivas.

A taxa de juros é muito elevada no Brasil, menos devido ao problema do risco-Brasil e mais porque, de um lado, perversamente se convencionou no país que manter taxas de juros elevadas é sinal de seriedade em matéria de política econômica, e, de outro lado, porque se pede dela funções múltiplas, que um único instrumento de política econômica não pode alcançar. Se adotarmos como pressuposto que o “risco efetivo de emprestar ao Brasil” é determinado pelas *ratings* ou classificações de risco feitas pelas agências especializadas, o “risco-Brasil” seria uma boa medida desse “risco efetivo-Brasil” se houvesse uma alta correlação entre os *ratings* das agências e as taxas reais básicas de juros. Ora, tal correlação não existe. Países com taxas de risco maiores do que o Brasil têm taxas de juros reais menores. As desproporções são gritantes e têm-se mantido desta forma há mais de dez anos. Conforme o Quadro 26 demonstra, em outubro de 2001 a taxa real de juros básica ou de curto prazo do país, era maior do que a taxa de juros de quatro dos cinco países com pior *rating* do que o Brasil. Em relação à Venezuela, a taxa de juros real brasileira é quase cinco vezes maior, e em relação à Indonésia e à Rússia, mais de duas vezes maior. Com a Turquia é impossível comparar, já que sua taxa de juros é negativa. O Peru, que tem *rating* igual ao Brasil, apresenta taxa de juros real inferior à metade. Apenas a Argentina, já em *default*, tem *rating* pior e taxa de juros maior do que a taxa de juros do Brasil. Portanto, as discrepâncias apontadas não são explicadas pela classificação de risco ou risco efetivo-Brasil, e muito menos pelo fato constantemente alegado de que o Brasil entrou em moratória em 1987, e por isso passou a ser visto como um país muito mais arriscado. A Rússia teve uma moratória muito mais recente, e sua taxa básica de juros é muito menor.

A principal razão da taxa de juros ser tão alta no Brasil está no fato de as autoridades econômicas e, mais amplamente, o sistema financeiro no Brasil lhe atribuírem funções múltiplas. Através dela se busca: (1) reduzir os investimentos e a demanda agregada quando aquecida, de forma a evitar pressão salarial e aceleração da inflação; (2) limitar a desvalorização da taxa de câmbio para evitar a inflação de custos; (3) atrair capital externo para fechar o balanço de pagamentos; (4) induzir investidores internos a comprar títulos para financiar déficit público; (5) reduzir o déficit comercial através do controle da demanda interna.

Dadas essas múltiplas funções, uma ou mais delas estará apontando no sentido de uma alta taxa de juros. Todas elas, afinal, podem ser justificadas pela taxa de inflação, fruto da interdependência das variáveis econômicas, mas o que precisa ficar claro é que cada função pode ser analisada separadamente, e que para cada problema existe um instrumento adequado. A taxa

de juros deve, em princípio, ficar limitada ao controle da demanda agregada e da inflação. Em suas reuniões, o Copom (Conselho de Política Monetária) sempre afirma que a única função da taxa de juros é controlar a meta de inflação. Não há razão para duvidar. Mas é preciso ter claro que o Copom ou o Banco Central não são autoridades imunes às pressões do mercado, que decidem soberanamente em relação ao nível da taxa de juros. Elas respondem também a uma lógica mais ampla da política macroeconômica vigente e às expectativas auto-realizadoras do mercado financeiro.

É evidente que um único instrumento não pode alcançar simultaneamente todos esses objetivos. Além do mais, estes objetivos são contraditórios. A elevação da taxa de juros pode permitir o alcance de um objetivo, mas caminhará na direção oposta aos outros, aprofundando os desequilíbrios macroeconômicos. Por exemplo, quando o Banco Central eleva a taxa de juros para atrair capital externo, pode ajudar a fechar o balanço de pagamentos e controlar a inflação, mas estará, simultaneamente, valorizando a taxa de câmbio, o que levará ao déficit comercial e, num prazo maior, ao desequilíbrio do próprio balanço de pagamentos. Isto poderá causar uma desvalorização mais brusca, gerando impactos inflacionários e crises financeiras. Dada a multiplicidade de objetivos, a taxa real de juros ao longo dos últimos anos tem sido a mais alta do mundo, com episódicas exceções, como agora, com a crise Argentina.

A taxa de juros de curto prazo determinada pelo Banco Central, que, como vimos, está muito acima daquela que o mercado determinaria, dada a classificação de risco do país, tem uma dupla consequência negativa. Por um lado, internamente, implica um custo financeiro imenso para o próprio Estado, que é o grande devedor; além disso, ela determina também, ainda internamente, o custo dos financiamentos realizados pelo bancos.

Verificada a inexistência de correlação entre as taxas básicas de juros e as classificações de risco, poderíamos, porém, supor que o “risco-Brasil” a tivesse. Esse risco é na verdade uma parte da taxa de juros de longo prazo, ou seja, a taxa média de juros paga pelo Brasil em seus financiamentos externos de longo prazo: é a diferença entre essa taxa média nos financiamentos em dólares de longo prazo e a taxa de juros dos títulos do Tesouro americano. Poderíamos, assim, supor que esse risco-Brasil e, portanto, a taxa real média de juros ou taxa de juros de mercado fossem perfeitamente correlacionados com as classificações de risco. Ora, também não é isto o que acontece, conforme podemos ver pelo Quadro 27. Ainda que a falta de correlação entre a taxa média de juros de longo prazo e as classificações de risco seja menor do que a falta de correlação da taxa básica com esses mesmos *ratings*,

continua a existir um substancial desvio. Em outras palavras, os países com classificação de risco igual ou pior do que o Brasil continuam a pagar taxas de juros menores do que a brasileira, variando de 1,26 pontos porcentuais, no caso da Turquia, a 2,90, no do Peru (apenas a Venezuela, neste caso, está em situação pior do que a do Brasil).

Quadro 26  
Taxa real de juros de curto prazo e classificação de risco

País	Risco out. 2001*	Taxa real de juros
Argentina	CCC+	33,47
Indonésia	CCC+	4,39
Turquia	B-	-2,97
Rússia (IPC jul.)	B	4,08
Venezuela	B	2,18
Brasil	BB-	10,95
Peru	BB-	4,10
Colombia	BB	3,28
Índia (IPC ago.)	BB	1,71
México	BB+	0,87
Filipinas	BB+	7,27

Fonte: Para os *ratings*, Standard & Poor's; para a taxa de juros real, *The Economist*.

\* Classificação de Risco Soberano: classificação de risco da dívida externa de longo prazo. Dados referentes a outubro de 2001.

Esse diferencial nas taxas de juros de longo prazo contra o Brasil não tem sido permanente. Os “riscos-país” variam em função da percepção de risco dos credores externos. Essa percepção é determinada pelas classificações de risco e por outras variáveis menos quantificáveis, relacionadas com perda súbita de crédito e crise cambial. Foi, por exemplo, o que aconteceu com o Brasil em suas duas últimas crises de balanço de pagamentos, em 1998 e em 2002. O risco-Brasil aumentou explosivamente, desvinculando-se, então, de forma absoluta das classificações de risco, que passaram a “correr atrás” do mercado. Estas, por sua vez, são definidas em função dos índices de estoque de endividamento externo e público, e dos índices de fluxo (déficit em conta corrente e déficit público). Descontadas essas situações excepcionais, entretanto, a taxa de juros de longo prazo continua descorrelacionada com as classificações de risco. Por quê? A hipótese que Nakano levantou, e que adotamos em nosso texto comum no qual esta seção está baseada, foi a de que a taxa básica de juros definida pelo Banco Central é importante na

determinação do risco-Brasil.<sup>5</sup> A taxa de juros interna contamina a taxa externa. Esta contaminação se estende, a nosso ver, às próprias classificações de risco feitas pelas agências. A razão para esse comportamento perverso da taxa de juros básica é simples. Raciocinam os credores: se o governo brasileiro estabelece uma taxa de juros de curto prazo tão alta, o Brasil deve ser mesmo um país arriscado. E, naturalmente, não têm dúvida de cobrar a conta.

Quadro 27  
Taxa de juros longo prazo e classificação de risco

País	Risco out. 2001*	Taxa juros longo prazo	Vencimento títulos	Spread <i>vs</i> Brasil (mesmo venc.to.)
Indonésia	CCC+	9,50%	2006	-1,40%
Turquia	B-	11,34%	2010	-1,26%
Rússia (IPC jul.)	B	9,80%	2008	-2,20%
Venezuela	B	13,50%	2008	1,50%
Brasil	BB-	10,90%	2006	
		12,00%	2008	
		12,60%	2009	
Peru	BB-	8,00%	2006	-2,90%
Colombia	BB	8,35%	2006	-2,55%
México	BB+	7,50%	2009	-5,10%

Fonte: Para a classificação de risco, Standard & Poor's. Para os títulos: últimos financiamentos registrados na Bloomberg. \* Classificação de Risco Soberano: classificação de risco da dívida externa de longo prazo. Dados referentes a outubro de 2001.

#### UM EQUILÍBRIO ESTÁVEL, OUTRO PERVERSO

Uma política de taxas de juros tão elevadas como a praticada no Brasil nos últimos quinze anos é vista como uma aberração pela teoria econômica. Sem dúvida, a taxa de juros é sempre uma questão controversa, já que envolve interesses de empresários, trabalhadores e rentistas. Mas, no caso brasileiro, exceto para os rentistas, a taxa de juros praticada pelo Banco Central apenas provoca prejuízos. Os empresários perdem porque são desestimulados a investir, os trabalhadores perdem porque se reduz o nível de emprego; ganham apenas os rentistas, que receberam, de janeiro a setembro de 2001, o

<sup>5</sup> Mais precisamente, a definição da taxa de juros é atribuição do Copom — Comitê de Política Monetária.

equivalente a 12% do PIB na forma de juros. Na verdade, este já se tornou um jogo de soma menor do que zero, em que todos perdem, inclusive os próprios beneficiários dos juros, já que, além do custo em termos fiscais, taxas de juros dessa dimensão representam uma perda de PIB potencial incalculável, que nos permite supor que todos estariam melhor hoje se não houvessem prevalecido taxas de juros tão altas no país nos últimos treze anos.

A taxa de juros real básica (paga pelo Banco Central, no Brasil denominada Selic) depende das condições que levam o financiador a comprar e reter estes títulos e da capacidade de pagamento da dívida pelo governo. Quanto maior for o risco percebido pelo financiador, maior será a taxa de juros, e quanto maior for a capacidade de pagamento do governo, menor será ela.

Do lado do financiador ou investidor financeiro, a taxa real de juros exigida depende do risco, percebido por ele, de não pagamento ou de *default*: quanto maior o risco, maior a taxa de juros exigida pelo financiador. Para a probabilidade de *default* zero, a taxa de juros livre de risco cobrada pelo financiador será igual a taxa do Tesouro americano. Nesse caso, o financiador estima que a probabilidade do governo pagar a sua dívida seja de 100%. À medida que a expectativa de risco aumenta, a taxa de juros demandada pelo financiador aumenta.

Do lado do devedor (o Estado) temos a probabilidade efetiva de *default*, que varia em função do tamanho do déficit público, do superávit primário e do déficit em conta corrente. Se o país já se encontra altamente endividado externa e internamente, como é o caso do Brasil, os credores avaliarão que o risco do país é alto, e exigirão uma taxa de juros alta. Se, além desse alto endividamento, ainda por cima as exportações forem menores que as importações, inclusive de serviços e juros, o país estará se endividando, seu crédito diminuirá, sua taxa de juros tenderá a aumentar ainda mais. Se as receitas do Estado forem menores do que sua despesa corrente inclusive juros, o Estado estará se endividando, seu crédito tenderá a diminuir, e a taxa de juros tenderá a aumentar. Finalmente, se o déficit primário estiver diminuindo, ou seja, se a diferença entre as receitas de impostos e as despesas correntes, excetuados os juros, estiver diminuindo, a capacidade de pagar do Estado estará diminuindo, e a taxa de juros estará aumentando ainda mais. Os credores afirmam que apenas olham para a última medida, mas na verdade olham para as três, e principalmente para a primeira, que dá a capacidade de pagar do país.

Por outro lado, no caso brasileiro, além do aumento da taxa de juros causado pelo contínuo aumento do endividamento do país e do Estado, temos a política monetária do Banco Central a pressionar a taxa de juros de mercado para cima. A taxa básica de juros paga pelo Banco Central do Bra-

sil (que é uma taxa exógena, decidida pelo Banco, ao invés de endógena, como é a taxa de mercado) não é estabelecida em função da incapacidade do Banco Central de se financiar, mas em função da sua política de controlar a taxa de inflação. Ao invés, porém, de fazer variar a taxa de juros real em torno de 3% reais, como fazem os países com classificação de risco igual à brasileira, variam essa taxa em torno de 10%. Ao fazerem isto, além de o Estado incorrer em um enorme custo adicional, as autoridades brasileiras sinalizam aos credores que o risco de emprestar ao Brasil é maior do que supõem as agências classificadoras de risco, e eles, alegremente, cobram taxas de juros de mercado maiores das empresas e do próprio governo brasileiro em seus empréstimos internacionais.

No momento em que a taxa de juros se torna muito alta, o país entra em um equilíbrio perverso. Os credores podem se interessar mais em emprestar, mas, em compensação, percebem que o risco de emprestar aumenta, e podem passar a querer taxas de juros ainda mais altas, ou então, de repente, suspender a rolagem da dívida do país ou do Estado. Foi o que aconteceu com o Brasil em 1988 e em 2002. Dada a existência desse segundo equilíbrio, perverso, decorrente do aumento da taxa de juros aumentar a probabilidade de *default* do devedor quando este já deve muito, os credores podem, de repente, suspender seus empréstimos. Quando um credor toma essa decisão, os outros seguem-no, produzindo-se o conhecido efeito-manada. E o país entra em crise de balanço de pagamentos.

Compreendemos, assim, porque duas economias com fundamentos macroeconômicos semelhantes podem praticar taxas de juros muito diferentes, ou então porque países com *ratings* de crédito semelhantes podem ter patamares diferentes de juros. Os países, como o Brasil, que atribuem à taxa de juros muitos papéis, acabam no ponto de equilíbrio perverso dessa taxa.

Em síntese, o risco-país é muito subjetivo e acaba sendo identificado, na prática, com o diferencial entre a taxa internacional e a taxa interna de juros, ao invés de refletir o efetivo risco-país. Em outras palavras, uma elevação da taxa interna de juros, qualquer que seja sua razão, acabará sendo percebida como um aumento no risco-país e não o contrário. Desta forma, ironicamente, países que praticam taxas de juros baixas acabam sendo percebidos como tendo risco-país baixo, ainda que seus fundamentos sejam piores que de um outro país com taxas de juros elevadas. Este é o caso do Brasil, que acaba sendo percebido como tendo risco-país elevado.

O maior desafio macroeconômico enfrentado hoje pela economia brasileira é inverter a equação macroeconômica apoiada pelo Segundo Consenso de Washington. De uma taxa de juros alta e uma taxa de câmbio baixa,

precisamos passar para uma taxa de juros baixa e uma taxa de câmbio alta ou relativamente desvalorizada. Deveríamos ter uma taxa de câmbio em torno de R\$ 3,20 por dólar e reduzir a taxa de juros de uma média de 11% reais, correspondente a um equilíbrio perverso, para 3% a 4% — ou seja, para a taxa real básica compatível com as classificações de risco do Brasil. Esta transição, envolvendo um novo regime de política econômica, é possível. O processo se inicia através da iniciativa do Banco Central de fazer um duplo anúncio: o de sua decisão de alcançar gradualmente o novo nível de taxa de juros, argumentando por que pode alcançar esse objetivo sem elevar a taxa de inflação, e de usar os mecanismos de controle de entrada de capitais para manter a taxa de câmbio compatível com os superávits comerciais elevados de que o país necessita para reduzir sua fragilidade externa. Ao mesmo tempo, o governo complementa essa nova política monetária e cambial com medidas adicionais no plano fiscal, aprofundando o ajuste fiscal no lado da despesa corrente, e, no da política de desenvolvimento econômico, sinalizando maiores investimentos e uma política comercial e industrial voltados para o aumento da capacidade de exportar.

#### A ARMADILHA

A argumentação resumida na seção anterior, tornada pública no início de 2002, teve grande repercussão, geralmente muito favorável. Havia ali idéias novas, que em seguida seriam objeto de diversos *papers* acadêmicos.<sup>6</sup> Provocou, entretanto, a reação de alguns economistas mais ligados à equipe econômica, principalmente de dois dos mais distinguidos economistas brasileiros, Edmar Bacha e Francisco Lopes.<sup>7</sup> Esses economistas centraram seu desacordo em um ponto: não seria verdade que as autoridades monetárias atribuem à taxa de juros múltiplas funções. Segundo eles, com a política de meta de inflação, o Banco Central só tem um objetivo: manter a taxa de inflação sob controle. Nenhum deles preocupou-se em defender o saber convencional (e absolutamente dominante até então) segundo o qual as taxas de juros no Brasil seriam altas porque é alto o risco-Brasil. Portanto deste “saber” estávamos afinal livres.

---

<sup>6</sup> Esses *papers* foram publicados na *Revista de Economia Política* de julho de 2002.

<sup>7</sup> As críticas de Edmar Bacha foram expressas em um e-mail dirigido pessoalmente a mim, e as de Francisco Lopes apareceram no seu Boletim de Conjuntura Macrométrica, de janeiro de 2002.

Mas resta o problema da inflação. Para efeito de argumentação, vamos aceitar que seja verdade que o Banco Central use a taxa de juros apenas para mantê-la sob controle. Surge, então, uma pergunta: por que precisa o Banco Central de 11% reais para controlar a inflação quando outros países conseguem o mesmo resultado com taxas muito mais baixas? Não é verdade que o que interessa no controle da demanda é a variação da taxa de juros, e não seu nível? Como, então, explicar que o patamar de taxa de juros em que esse controle ocorre no Brasil é completamente diferente dos demais países? Um país não endividado faz sua taxa de juros flutuar entre, digamos, 1% e 4% reais, enquanto que um país com classificação de risco relativamente elevada deixaria essa taxa flutuar entre 3% e 6% reais. Já no Brasil a taxa de juros real flutua entre 9% e 12% reais.

Como pode ser isto? Só a existência de um duplo equilíbrio, como aquele que mostramos existir no caso brasileiro, e o fato de que existem equilíbrios benignos e perversos, explica tal situação. Fica claro, portanto, que estamos em uma armadilha, em um equilíbrio perverso, e que o objetivo fundamental da política econômica deve ser transitar para um equilíbrio benigno, compatível com o desenvolvimento do país. Foi este ponto, aliás, que deixou excelentes economistas como Edmar Bacha e Chico Lopes curiosos e interessados.

Como mudar de patamar e sair da armadilha? Nossos críticos declaram-se vencidos. Argumentam com o modelo de inflação usado pelo Banco Central, que indica aumento da inflação caso se queira transitar para um patamar benigno de taxa de juros. O problema não estaria principalmente nos efeitos inflacionários do aumento de demanda, mas na taxa de câmbio. A baixa da taxa de juros elevaria o câmbio, desvalorizando-o, e esse fato teria efeitos inflacionários inaceitáveis. A função principal da taxa de juros alta no Brasil, portanto, é manter artificialmente sobrevalorizado o câmbio flutuante. Para quê? “Para que se possa seguir o modelo econômico do Banco Central e cumprir a meta de inflação!”, dizem-nos. Podemos ver outras razões para se manter os juros elevados, e outras razões ainda para manter o câmbio baixo, mas fiquemos com o argumento da inflação, que no caso do Banco Central é o essencial.

Um país pode seguir à risca um modelo de meta de inflação como o usado pelo Banco Central quando vive tempos normais, quando não está em uma armadilha de juros altos da qual precisa necessariamente escapar. Para sair de um equilíbrio perverso, modelos assim podem ser contraproducentes. Imagine-se que o presidente Fernando Henrique Cardoso houvesse usado um modelo desse tipo em janeiro de 1999, quando decidiu, com coragem, desvalorizar o câmbio. Graças a isto, o Brasil, que sofrera enormes prejuízos entre

1995 e 1998 com o câmbio sobrevalorizado e caminhava para o desastre, escapou da crise, começou a equilibrar suas contas externas. E o custo em termos de inflação foi infinitamente menor do que os modelos econômicos previam. Não havia então uma política de meta de inflação, mas o argumento que usava o Banco Central para se opor à desvalorização necessária era exatamente o mesmo que usa hoje.

Diante do aquecimento da economia ocorrido no início de 2001, o governo reagiu subindo os juros que já estavam muito altos. A partir da crise de energia, porém, o desaquecimento foi rapidíssimo, de forma que, afinal, o ano foi de recessão, não de expansão. O PIB pouco cresceu, a renda na indústria em São Paulo caiu 10,2%, e a remuneração dos trabalhadores caiu 9,3% no mesmo período, segundo dados do Seade-Dieese. Diante do desaquecimento, não poderíamos — se estivesse claro então para nós o equilíbrio perverso em que nos encontramos — ter voltado para o nível anterior da taxa nominal de juros? Se temíamos a inflação, não teria bastado a venda de dólares ou de títulos cambiais?

Fique claro, porém, que não estamos sugerindo o abandono da política de meta de inflação. Pelo contrário, queremos fortalecê-la. Mas fortalecê-la tornando-a mais pragmática e flexível. Nosso problema fundamental no momento é escapar da armadilha da taxa de juros, e para isto esta flexibilidade é essencial. A política de metas de inflação surgiu no mundo desenvolvido para substituir a ortodoxia monetarista, que falhara. Usando uma função de reação baseada em um modelo rígido, voltamos à velha ortodoxia, e desconsideramos o problema do emprego ou do hiato de produto, que nenhum banco central de fato desconsidera.

Por que estamos presos nessa armadilha? Por dois motivos. Primeiro, porque a política de taxas de juros elevadas instalou-se no Brasil na segunda metade dos anos 1980, como uma reação ao populismo econômico, que praticava taxas de juros negativas. Uma reação que ainda continua a prevalecer em muitos meios, e se tornou tão irracional como era, e ainda é, irracional o populismo. Segundo, porque foram atribuídas funções múltiplas à taxa de juros, de forma que se não fosse por esse motivo, seria por outro que os juros deveriam ser altos. Depois da persistente manutenção da taxa de juros em nível muito elevado, é natural que surja o medo de redução, e que esse nível se torne uma convenção, no sentido keynesiano do termo, e também uma armadilha. Não será, portanto, fácil escaparmos do equilíbrio perverso de taxa de juros em que nos metemos há muitos anos.

Para sair dessa armadilha poderíamos pensar em aperfeiçoar a política de meta de inflação. Primeiro, utilizando-se a *core inflation*, isto é, eliminan-

do-se os componentes transitórios da inflação. Segundo, conforme sugeriu John B. Taylor, um dos formuladores da política de metas de inflação, reduzindo ou eliminando a taxa de câmbio do modelo, pois, conforme ele argumentou, se a taxa de juros reage ao hiato do produto e à meta de inflação (e não apenas à última), já há uma importante reação indireta à taxa de câmbio.<sup>8</sup>

Os aperfeiçoamentos do modelo referidos facilitarão a transição do equilíbrio perverso em que nos encontramos para um nível compatível com as classificações de risco do país, mas é preciso ficar claro que se não reconhecermos que vivemos ainda uma situação anormal e se o modelo aperfeiçoado não for usado de forma pragmática e corajosa, continuará impossível fazer a mudança de regime de política econômica.

Em compensação, essa mudança não tem como condição que se completem todas as reformas estruturais. E, certamente, não é necessário esperar até que a nossa situação de endividamento externo melhore substancialmente, a ponto de o risco-Brasil baixar. Será, porém, essencial continuar a aprofundar o ajuste fiscal que vem com sucesso sendo empreendido nos últimos três anos.

Um crítico que preferimos não citar sugeriu que o país já está habituado a taxas de juros como as atuais, que seriam compatíveis com o desenvolvimento do país. Esta é uma opinião irresponsável, que ignora os efeitos explosivos dos juros persistentemente elevados sobre o déficit e dívida (a “aritmética monetarista desagradável” de Sargent e Wallace). Tal situação só seria viável se os salários fossem rebaixados por decreto, como se pretendeu fazer na Argentina, de forma que os lucros esperados dos novos investimentos se tornassem tão altos a ponto de suportar o custo do capital. Podemos assegurar a esse crítico que não apenas os trabalhadores, mas também os empresários brasileiros repudiariam tal impossível loucura. É certo que o binômio “redução da taxa de juros - depreciação do câmbio” reduz também os salários, mas de forma provisória, porque logo a economia retoma: quem é atingido definitivamente são apenas os rentistas. Outro crítico tomou a paridade média de 1947 a 2001, para “constatar” que o real está depreciado hoje em 32%. Ora, dado o alto nível de endividamento externo existente hoje no Brasil, a taxa de equilíbrio não tem nada a ver com aquela paridade. Poder-se-ia tomar a taxa média de câmbio real de 1984-1993, quando o país realizou grandes superávits comerciais e equilibrou sua conta corrente, mas mesmo esse período não é seguro, porque nosso endividamento externo em relação às exportações e ao PIB era, então, substancialmente menor do que o atual.

---

<sup>8</sup> Taylor, 2001.

Como Nação não temos alternativa senão escapar da armadilha de juros em que nos metemos. Para isto, não há caminhos claros e seguros. Modelos rígidos são inúteis. É preciso prudência combinada com determinação. Isto não nos faltou, em alguns momentos, no passado. Da mesma maneira que o governo, em uma primeira etapa, escapou da armadilha da inércia inflacionária e estabilizou os preços, e, em uma segunda, teve a coragem de fazer flutuar o câmbio, estamos seguros de que, a partir deste debate, seremos capazes de reduzir a taxa de juros do Banco Central para níveis compatíveis com o risco-Brasil — o que facilitará enormemente a próxima etapa: reduzir esse risco. Não há razão alguma para nos conformarmos com uma estabilidade macroeconômica pela metade e com a semi-estagnação em que nos encontramos há vinte anos.

Tornou-se lugar comum no Brasil dizer que “a causa da crise brasileira é política”. E que as soluções também são “políticas”. Há sempre alguma verdade em uma sabedoria convencional como essa. Mas, essencialmente, essa é uma tese tecnocrática e elitista, que entende que os técnicos e os empresários são racionais e sabem o que é bom para o país, enquanto os políticos apenas cuidam dos seus interesses. Na verdade, todos cuidam de seus próprios interesses — empresários, rentistas, técnicos, trabalhadores, políticos — mas todos podem também, sob determinadas circunstâncias, cuidar do interesse público. A virtude cívica é rara mas existe, os sentimentos de solidariedade e a preocupação com o interesse público são menos raros, porque cada um de nós sabe que a vida em comum é impossível se apenas o auto-interesse for levado em conta. Tanto as virtudes cívicas quanto os mais modestos sentimentos de solidariedade e de preocupação com o interesse público não são, porém, exclusividade de ninguém.

Os políticos, mais do que qualquer outro grupo, podem possuir essas qualidades, porque, em uma democracia, eles serão premiados ou punidos por seus eleitores em função delas. É verdade que os políticos brasileiros vivem todos os dias uma contradição. Espera-se que eles apóiem sólidas e racionais políticas, que garantam o equilíbrio macroeconômico e promovam as reformas institucionais necessárias, mas eles têm seus próprios interesses, e são eleitos por uma massa de eleitores que é incapaz sequer de fiscalizar suas ações nessa direção. Em consequência, ou eles praticam políticas populistas para agradar os eleitores ou se tornam reféns de grupos privilegiados que pressionam o Congresso. Os demais grupos sociais, porém, defendem seus próprios interesses de forma muito mais direta e sem controle, embora sempre afirmando que estão defendendo o interesse público, de modo que não faz sentido atribuir aos políticos ou à política os males do país.

Dizer que a principal causa da crise brasileira é política remete o país a um círculo vicioso insuperável. Como é possível ter estabilidade e desenvolvimento sem bom governo? E como é possível ter bom governo na democracia sem bons políticos? Se essa explicação de caráter político fosse verdadeira, o desenvolvimento econômico e político teria sido impossível no Brasil

em períodos democráticos. Ora, sabemos pela experiência universal que o regime político mais compatível com o desenvolvimento econômico é a democracia. Em países onde a acumulação primitiva de capital não foi ainda obtida e onde o sistema capitalista não está consolidado, ou seja, onde ainda não aconteceu a revolução capitalista, a existência de um regime político democrático é improvável. Mas uma vez completada a revolução capitalista — e o Brasil já a completou há muito —, o país contará com uma classe de empresários, com uma ampla classe média tanto burguesa quanto profissional e com uma classe trabalhadora suficientemente protegida nos seus direitos, que, em conjunto, garantirão a estabilidade democrática do país.

O Brasil já completou sua revolução capitalista, mas não completou sua revolução nacional: continua a ter uma enorme dificuldade de avaliar as questões a partir do interesse nacional do país. O Brasil é um país democrático, em processo de consolidação de sua democracia, mas continua a contar com uma sociedade profundamente heterogênea. Muitos dos cidadãos são meio-cidadãos, incapazes de fazer valer seus direitos e de participar da vida pública. De acordo com Aspásia Camargo:

A crise brasileira é, em grande parte, fruto do pesado tributo que até hoje rendemos ao nosso passado arcaico... O primeiro grande tributo consiste no que denominamos hoje a nossa 'dívida social', que resultou de uma tradição cultural escravocrata, calcada no desprezo pelo trabalho produtivo e na rígida hierarquia das relações sociais.<sup>1</sup>

A “dívida social” é outra forma — bastante consolidada no Brasil — de expressar a extrema concentração de renda existente no Brasil. Se há no país um consenso sobre a característica básica da sociedade brasileira, este consenso é que o Brasil é uma sociedade dual, extremamente heterogênea. Em consequência, os governantes facilmente carecem de legitimidade e enfrentam crise de governabilidade.

Enquanto esta heterogeneidade persistir, enquanto as diferenças sociais não forem reduzidas, enquanto a sociedade não se tornar mais homogênea, apenas um pacto político orientado ao desenvolvimento, que dê um sentido à ação política, será capaz de dar legitimidade aos governantes. Países industrializados, para serem governados, normalmente não necessitam de uma coalizão política explícita. Suas sociedades são suficientemente homogêneas

---

<sup>1</sup> Camargo, 1990: 51-52.

e coesas para que um amplo contrato social, conforme definido por Hobbes e pelos filósofos políticos do século XVIII, seja suficiente. Um contrato social que defina os limites da sociedade civil e do Estado. Entretanto, no Brasil, apenas um contrato social básico seria um arranjo político muito frágil. Devido ao caráter dual de sua sociedade e, mais amplamente, à heterogeneidade social que a caracteriza, torna-se necessário algum tipo de coalizão de classes em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. No Brasil, os momentos de grande desenvolvimento, como o período 1930-1960, foram aqueles nos quais um pacto dessa natureza existia. Ou então, existia um pacto em torno da idéia da democracia, como foi o caso do Pacto Popular-Democrático de 1977.

Dizer que a consolidação da democracia depende da existência de instituições políticas fortes, acompanhada de uma sociedade civil organizada, é tão verdadeiro quanto óbvio. Quando fazemos uma afirmação desse tipo, estamos no campo das definições e não no da procura de causas para os fenômenos políticos. Uma democracia consolidada é um sistema político em que a sociedade civil e as instituições são fortes. Onde os partidos políticos são representativos, onde o sistema constitucional, a lei e todas as outras instituições estatais são bem organizadas. Quando a democracia não está consolidada, as instituições, por definição, serão fracas e ineficientes. Os países em desenvolvimento, onde o Estado é fraco, onde a democracia não está nunca completamente consolidada, necessariamente terão instituições frágeis.

O problema, portanto, não é apenas saber como reformar as instituições, mas também é desenvolver a sociedade civil, ampliar o debate público, fortalecer a opinião pública e aumentar a representatividade do sistema político como um todo. Para isso, construir uma coalizão política orientada para o desenvolvimento é ainda essencial no Brasil. Se, em um momento de crise do Estado, o principal problema é construir capacidade de governar, Juan Carlos Torre observa que:

A resposta mais geral a essa questão tem sido propor estratégias cooperativas entre os atores políticos e sociais (...). Esses pactos ou acordos políticos geram capacidade de governar, pois conduzem a uma forma negociada de selecionar e reduzir as demandas políticas, de forma a torná-las consistentes com o ciclo político e econômico.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Torre, 1990: 3.

O problema básico é encurtar a distância política existente entre a coalizão eleitoral, que elege o governo, e a coalizão governante ou de sustentação, que, em uma sociedade radicalmente heterogênea como a brasileira, são muito diferenciadas.

#### PACTO BUROCRÁTICO-LIBERAL

Antes do Plano Real e após o primeiro encantamento das elites empresariais e da classe média profissional haver-se desfeito, a sociedade brasileira percebia que a crise, além de econômica, era política, e era possível perceber uma série de iniciativas tentando restabelecer um amplo pacto político. Uma aproximação entre a comunidade empresarial e os trabalhadores estava ocorrendo em várias esferas. Pelo lado dos empresários, a Fiesp estava mais aberta ao diálogo. Novas organizações, como o PNBE, lutavam vigorosamente em favor de uma nova coalizão política.<sup>3</sup> Pelo lado dos trabalhadores, as centrais sindicais, inclusive a própria CUT, tornaram-se menos radicais, demonstrando uma nova abertura ao diálogo. Por parte da burocracia e da intelectualidade, havia tentativas de organização em torno de partidos próximos à centro-esquerda, como é o caso do PSDB, e de aproximações de empresários com o PT, de forma a tornar suas posições políticas mais próximas à social-democracia.

Entretanto, depois que a estabilização foi alcançada e Fernando Henrique Cardoso eleito presidente, essa preocupação com um pacto político esvaeceu-se. Subitamente, pareceu a uma grande maioria da população e a quase toda a elite brasileira que os problemas políticos estruturais do Brasil haviam desaparecido. Que afinal o país rumava para o desenvolvimento e, para isso, bastava que se promovessem as reformas institucionais que modernizassem o país, inclusive a reforma política. Esta, que deveria instituir o sistema distrital misto e criar barreiras para a existência de pequenos partidos, seria suficiente para resolver os maiores problemas políticos do país. Não se falava mais em pacto político.

O que não percebiam as elites burocráticas e burguesas brasileiras de então, inclusive este autor, é que, ao adotarem tal perspectiva, estavam na prática constituindo entre elas um pacto político. Um pacto informal mas

---

<sup>3</sup> O PNBE — Plano Nacional das Bases Empresariais — reunia jovens empresários e chegou a ter alguma influência nos anos 1980 até meados dos anos 1990.

efetivo, voltado para a modernidade, cuja liderança cabia agora aos políticos e economistas que haviam logrado a estabilização dos preços. Um pacto, portanto, excludente dos trabalhadores e dos pobres: um Pacto Burocrático-Liberal. Burocrático porque a liderança política cabia a setores da classe média profissional, associada naturalmente à classe capitalista. Liberal porque comprometida com as reformas orientadas para o mercado.

O fato do novo pacto social excluir os trabalhadores e os pobres não significava que fosse contra eles. Pelo contrário, essa elite burocrática e intelectual no governo, do qual este autor fez parte, estava genuinamente comprometida com uma sociedade menos injusta. Sua concepção de modernidade envolvia uma distribuição de renda menos desigual, que deveria ser alcançada principalmente através de uma política social ativa. O compromisso não era retórico. Basta ver a prioridade que os orçamentos dos ministérios sociais tiveram no governo Fernando Henrique.

Entretanto, não se imagine que uma situação dessa natureza seja sem custos. A exclusão dos trabalhadores não foi voluntária, mas, ao não lográla, o governo ficava sem as bases na terra. Ou, colocando o problema em outros termos, a ausência dos setores populares permitia que aumentasse muito a influência dos grupos liberal-conservadores, formalmente representados pelo PFL mas, na verdade, muito mais espalhados dentro do governo e do próprio PSDB. Esses grupos adotavam uma perspectiva que — se distinguirmos neo de ultraliberal — era neoliberal e, por isso, não estavam comprometidos com uma política industrial e tecnológica mais ativa. E assim, dificultavam a ação do governo, no qual havia grupos, como os que se reuniram em torno da política de educação, de saúde e de ciência e tecnologia, preocupados em dar ao Estado um papel mais ativo e realizador.

O aumento da influência dos grupos liberal-conservadores, facilitada pela ausência dos trabalhadores, levou amplos setores do governo a aceitar a ideologia globalista do fim do Estado-Nação. Já vimos o que aconteceu com a política macroeconômica, que se rendeu ao Segundo Consenso de Washington. Já vimos como dominou, entre os formuladores de política econômica, a política do *confidence building*, segundo a qual, deve-se adotar todas as políticas propostas ou sugeridas por Washington e Nova York, mesmo se conflitantes com o interesse nacional e os fundamentos macroeconômicos, para assim, se obter confiança junto ao mercado financeiro internacional. Além disso, tornou-se corrente a noção propagada pelos países ricos de que não existe diferença entre empresa nacional e multinacional. Embora nenhum desses países acredite nisso — basta ver a ação de seus governos defendendo “suas” empresas multinacionais —, seus ideólogos foram capazes de convencer nossas

elites dessa tese. O processo acelerado de desnacionalização da indústria brasileira, que ocorreu nos anos 1990, está diretamente associado a essa concepção.

A democracia brasileira, entretanto, estava em pleno processo de consolidação. Apesar de todas as dificuldades, a cultura democrática progrediu no Brasil. Como observava José Álvaro Moisés no início dos anos 1990, as evidências empíricas demonstram que, no Brasil, existe uma reserva de legitimidade para a democracia. Apesar dos cidadãos apresentarem dúvidas constantes em relação ao trabalho dos políticos, a maioria deles aceita os princípios normativos da democracia.<sup>4</sup> O governo Fernando Henrique teve um papel impecável na afirmação dos direitos humanos e dos valores democráticos. No plano político, o Brasil de 2002 era outro, quando comparado com o de 1995, quando começou o governo. A democracia brasileira estava consolidada, como as eleições desse ano deixaram claro.

#### PACTO POPULAR-NACIONAL

Em termos políticos, significa a eleição de Luís Inácio Lula da Silva uma mudança de pacto? Acredito que sim. Tenho dúvidas, entretanto, se será popular-nacional, burocrático-nacional ou meramente a reprodução do Pacto Burocrático-Liberal. As origens operárias do presidente, as bases sindicais do PT e os compromissos ideológicos desse partido apontam na direção de um pacto popular. O fato, porém, do PT ser um partido principalmente de classe média, como demonstrou de forma definitiva Leôncio Martins Rodrigues, sugere que poderá ser um pacto burocrático.<sup>5</sup> Pela história de Lula, seria de se esperar que esse pacto, popular ou burocrático, fosse nacional, ou seja, estivesse comprometido com a defesa do trabalho e do capital nacionais. Entretanto, as decisões tomadas nos quatro primeiros meses do governo não sugerem essa prioridade, mas uma simples continuidade do Pacto Burocrático-Liberal de 1990.

Não é fácil definir um pacto político popular e nacional entre capitalistas, classe média profissional e trabalhadores. Dentre os obstáculos a uma coalizão social, o primeiro é o fato de que um pacto político orientado ao desenvolvimento só poderá realizar-se quando o desenvolvimento econômico já estiver em marcha. Há aqui, o clássico problema do ovo e da galinha.

---

<sup>4</sup> José Álvaro Moisés, 1995.

<sup>5</sup> Rodrigues, 1990.

Mais importante, porém, são as resistências ideológicas de uma elite alienada, que perdeu a noção do interesse nacional. Mas, se há obstáculos, existem também fatores positivos que favorecem um novo pacto político. A estrutura social brasileira foi submetida a profundas transformações nos últimos trinta anos. Como nota Wanderley Guilherme dos Santos, os quatro principais atores sociais no Brasil — empresários, operariado, trabalhadores rurais e a classe média heterogênea — são atualmente muito diferentes do que eram antes de 1964. Os empresários são representados por uma miríade de associações representativas paralelas ao sistema corporativo oficial. O mesmo ocorre com os operários. Os trabalhadores rurais se submeteram a um grande processo de sindicalização. A classe média — dentro da qual eu distingo uma classe média burguesa e uma profissional — cresceu. Sua parte profissional massificou-se e está se organizando em sindicatos. Em estudo posterior, Santos percebeu um crescimento significativo no número de associações de defesa de interesses no Brasil. Essa extrema fragmentação é uma “causa básica para a desordem”, pois ela torna a representação política difícil e complexa, mas também demonstra a vitalidade da sociedade civil.<sup>6</sup>

A classe capitalista, principalmente a industrial, está pronta para participar de um novo pacto político. Ela não está temerosa com relação a ameaças comunistas ou subversivas. Além disso, sua experiência recente, desde que a transição para a democracia foi alcançada em 1985, demonstrou que ela não tem nenhuma condição de, sozinha, conduzir politicamente o país. Ou bem ela adere a uma coalizão de classes, onde necessariamente terá um papel de liderança, embora limitado, ou não terá liderança alguma. No vácuo político, apenas grupos de interesses específicos, particularistas e corporativistas de toda sorte irão prevalecer, como ocorre atualmente.

A classe trabalhadora está melhor preparada para participar de um pacto político que anteriormente. Ela conta agora com três centrais sindicais: a CUT, a Força Sindical e a CGT, e também com uma grande quantidade de associações civis. O nível de educação e de preparo técnico de seus líderes melhorou extraordinariamente. Ao contrário do que acontecia ainda nos anos 1970, muitos dos seus líderes já têm amplas qualificações para participar do debate nacional. Eles continuam a protestar contra os baixos salários e contra a pobreza, mas sabem que a crise econômica é mais séria do que acreditavam e que o aumento de salários e a distribuição de renda somente serão possíveis se a completa estabilização macroeconômica for obtida e o crescimento retomado. Sua disposição para participar de um acordo social e político, que

---

<sup>6</sup> Santos, 1985, 1993.

era quase nula ainda em 1985-1986, é hoje muito maior. O aparecimento do “sindicalismo de resultados”, como a Força Sindical, é apenas um dos indicadores desse fato. As mudanças que ocorreram na CUT e no Partido do Trabalhadores são também sintomas claros da mudança.

O problema da classe média profissional é mais complexo. Primeiro, porque as pessoas, incluindo os intelectuais e os políticos, normalmente insistem em ignorar a existência dessa classe. Eu não repetirei meus argumentos sobre esse tema.<sup>7</sup> Segundo, porque essa classe social emergente, que usualmente utiliza a estratégia de dissimulação ou de autonegação, passou a adotar essa estratégia ainda mais ativamente desde meados dos anos 1970, quando um de seus setores — a alta burocracia estatal — estava sob o ataque das forças políticas democráticas que lutavam contra o regime autoritário. Terceiro, porque a crise do Estado dos anos 1980, da mesma forma que o neoliberalismo dos anos 1990, significou, para a classe média profissional do Estado, o aumento da instabilidade, desorganização e perda de prestígio e salários.<sup>8</sup>

Sabemos há muito, porém, que, no capitalismo global, o fator estratégico de produção é o conhecimento técnico e organizacional. É esse conhecimento que dá à classe média profissional um papel decisivo no “capitalismo dos técnicos” de hoje. É impossível ocorrer uma efetiva coalizão de classes com papel dirigente sem a participação da classe média burocratizada, particularmente da alta burocracia estatal. Esta teve um papel fundamental no desenvolvimento do país entre 1930 e 1980.<sup>9</sup> Terá, portanto, um papel decisivo em qualquer novo pacto que surja, embora perca poder relativo em comparação com o prestígio e o poder que deteve nos anos 1990.

Qual será o conteúdo desse novo pacto político que estaria surgindo? Caso o governo Lula seja capaz, por um lado, de evitar a tendência de reproduzir um pacto burocrático e, por outro, de fazer frente a Washington e ao mercado financeiro, e mudar a equação econômica perversa apoiada pelo Segundo Consenso de Washington (taxa de juros alta, taxa de câmbio baixa ou valorizada), poderemos pensar em um pacto popular-nacional. Teríamos, então, uma combinação da social-democracia européia com o nacionalismo

---

<sup>7</sup> Bresser-Pereira 1972, 1981d.

<sup>8</sup> Quando promovi a reforma da gestão pública, entre 1995 e 1998, logrei reduzir a estabilidade constitucional dos servidores públicos, mas em compensação procurei aumentar os salários das carreiras típicas de Estado e recuperar seu prestígio.

<sup>9</sup> Para uma análise da burocracia estatal brasileira, ver, dentre outros, Luciano Martins (1973, 1985), Sérgio Abranches (1978), Edson de Oliveira Nunes (1984) e Ben Ross Schneider (1991).

e o pragmatismo dos países do Leste Asiático. A afirmação dos direitos sociais dos trabalhadores e dos pobres seria completada por uma política econômica austera no plano fiscal e afirmativa do planejamento estratégico da economia, que, ao baixar a taxa de juros e elevar a de câmbio, estaria dando prioridade às exportações e à autonomia nacional.

Neste quadro, o Ministério da Fazenda deveria dar prioridade ao estabelecimento de uma meta informal para a taxa de câmbio. Manteria o câmbio flutuante, mas saberia que todos os países que adotam esse regime cambial devem realizar uma administração “suja” dessa taxa, de forma a manter um câmbio relativamente desvalorizado e estável. Por outro lado, assim que voltasse o crédito internacional, o Banco Central deveria iniciar a baixa programada da taxa de juros real básica do Banco Central do atual nível estratosférico, em torno de 11%, para uma taxa semelhante às taxas pagas pelos bancos centrais de outros países com classificação de risco igual ou pior do que a do Brasil, ou seja, cerca de 3%.

A determinação de baixar a taxa de juros básica encontrará oposição do mercado financeiro e de Washington (Tesouro, FMI e Banco Mundial). Ambos, além de usarem uma teoria econômica convencional e padronizada, são conservadores: dirão que, “primeiro”, é preciso começar a baixar ou pelo menos estabilizar o endividamento interno em termos reais, e, “depois”, baixar os juros. Não percebem que o Brasil encontra-se há muitos anos em uma armadilha da taxa de juros básica alta e que, para escapar dela, é preciso adotar estratégias que, embora prudentes, envolvam determinação e coragem.

O fato de “o mercado” financeiro estar contra não impedirá o êxito da política. É preciso distinguir dois mercados. Há um mercado financeiro personalizado, subjetivado, que “acha”, que “é contra”, que “gosta”, e há o verdadeiro mercado — um espaço institucional competitivo onde se trocam informações e se compram e vendem títulos de acordo com determinadas regras. O “mercado subjetivado” é dominado por alguns economistas e operadores que usam uma teoria convencional compartilhada pelos demais agentes, e que se aproveitam da rapidez das comunicações não apenas de fatos mas também de opiniões que a tecnologia das informações permitiu. Ainda que esse “mercado personalizado” se sobreponha e, em parte, se confunda com o mercado verdadeiro, este último, constituído pelos que realmente compram e vendem no mercado, e por princípios de racionalidade que o dirigem, continua a ser o que vale. Por outro lado, o mercado personalizado é pragmático: quando vê que as políticas às quais se opôs começam a funcionar, seus líderes de opinião mudam rapidamente de posição. Com frequência, esse mercado está equivocado, mas jamais é dogmático em seus erros.

A política que asseguraria êxito ao governo Lula, porque permitiria que o país afinal recuperasse a estabilidade macroeconômica, parte da crítica ao Segundo Consenso de Washington, inspirado em teorias neoclássicas e neoliberais. Existem duas explicações opostas para o desempenho econômico frustrante do Brasil nos anos 1990. De acordo com a esquerda tradicional, a região permaneceu novamente quase-estagnada porque adotou as reformas, voltadas para o mercado, previstas no Consenso de Washington. É uma explicação pouco convincente, dada a óbvia necessidade de muitas das reformas. Do lado oposto, a direita neoliberal e Washington afirmam, como o faz o *The Economist*, que “o principal erro do Consenso foi não haver pressionado suficientemente o Brasil para que fosse mais adiante nas reformas”.<sup>10</sup> Como é próprio de toda ideologia dominante, essa explicação parece mais razoável. E, no entanto, é tão equivocada quanto a primeira.

O Brasil, a América Latina e todos os países altamente endividados não cresceram nos anos 1990 não porque fizeram as reformas previstas no Consenso de Washington, nem porque deixaram de fazê-las, mas porque adotaram propostas posteriores, constitutivas de um segundo Consenso, as quais, embora igualmente liberais, eram opostas às do primeiro Consenso. O Primeiro Consenso de Washington foi um fenômeno dos anos 1980. Diante da crise da dívida externa, Washington — ou seja, o governo americano, o FMI, o Banco Mundial e os *think tanks* locais — concebeu uma estratégia de ajuste fiscal, de ajuste das contas externas e de reformas orientadas para o mercado. Essa estratégia podia ser resumida em dez pontos, entre os quais estavam o ajuste fiscal, o ajuste das contas externas, a privatização e as reformas comercial, tributária, previdenciária e trabalhista.

Fiz a crítica sistemática desse Consenso ainda em 1990.<sup>11</sup> O que eu criticava, porém, não eram os dez pontos de reforma, mas o que estava implícito no Consenso: o neoliberalismo, a proposta de reduzir o Estado ao mínimo, o desejo de torná-lo mero garantidor da propriedade e dos contratos, a crença de que o mercado poderia automaticamente regular toda a economia desde que o ajuste fiscal fosse garantido e, assim, a inflação fosse evitada. Tudo isso era mera ideologia. Uma violência contra a experiência histórica do desenvolvimento. Ainda que algumas reformas tenham sido levadas longe de-

---

<sup>10</sup> *The Economist*, 26 de abril de 2003.

<sup>11</sup> Bresser-Pereira, 1991.

mais, especialmente na Argentina, ainda que outras tenham sido equivocadas, como a privatização do setor elétrico no Brasil, não foram as reformas, muito menos o ajuste fiscal e o ajuste das contas externas realizado nos anos 1980, que provocaram a semi-estagnação dos anos 1990. Como também não foi sua falta. Afinal, o país que mais fez reformas nessa década, que mais elogios recebeu de Washington, foi a Argentina. Após a crise, porém, os ultraliberais de Washington e os *confidence builders*, em busca de credibilidade, que, em toda parte, se inclinam perante os poderosos, lembraram que a Argentina deveria ter feito mais ajuste fiscal, mais reformas... Puro *nonsense*.

Qual foi então o erro? Foi a estratégia definida por Washington no início dos anos 1990 para legitimar o grande fluxo de capitais que então começava. Foi o que tenho chamado de Segundo Consenso de Washington. Quatro pontos o caracterizam: (1) o uso de âncoras cambiais combinadas com altas taxas de juro para controlar a inflação e atrair capitais; (2) a exigência de abertura da conta capital (reforma não prevista no primeiro Consenso); (3) a afirmação que os países altamente endividados não tinham mais recursos para financiar seu próprio desenvolvimento e, portanto, só poderiam se desenvolver se contassem com poupança externa; e (4) a sugestão que, para obter essa poupança, os governos dos países deveriam ter “credibilidade”, ou seja, aceitar as recomendações vindas de Washington.

Enquanto aqueles que recusaram esse conselho, como a China, a Índia e o Chile, continuaram a crescer solidamente, aqueles que o aceitaram foram levados a crises financeiras e à semi-estagnação. Primeiro, porque esses países não podiam ter uma conta de capitais completamente aberta: dada a alta mobilidade dos capitais, a taxa de câmbio se torna incontrolável. Segundo, porque não é verdade que os países latino-americanos não tenham recursos para financiar seu desenvolvimento. Terceiro, porque, no sistema de contas nacionais, “poupança externa” é sinônimo de déficit em conta corrente e, portanto, de aumento de endividamento externo. Quarto, porque além de causar aumento da dívida, déficit em conta corrente significa moeda local relativamente valorizada, salários e consumo artificialmente altos, populismo cambial, resultando mais cedo ou mais tarde em crise de balanço de pagamentos. Quinto, porque não faz sentido que países altamente endividados adotem uma estratégia de endividamento ainda maior. Sexto, porque faz ainda menos sentido atrair capitais através de altas taxas de juros locais, que inviabilizavam o investimento produtivo e levam ao aumento do déficit público. Sétimo, porque ainda que parte da poupança externa venha na forma de investimentos produtivos, o destino do aumento do endividamento externo feito com valorização cambial e taxa de juros alta só pode

ser o aumento do consumo doméstico: a poupança externa é compensada pela despoupança interna.

O primeiro e o segundo Consenso são opostos. O primeiro era duro e assim, mal ou bem, promovia o necessário ajustamento do país. O segundo é frouxo: através do câmbio valorizado, promove o populismo cambial com a chancela do FMI, anulando, inclusive, o necessário ajuste fiscal. A combinação perversa de crescimento através da poupança externa com a busca de “credibilidade”, que caracteriza o segundo Consenso, resulta em uma equação macroeconômica mortal: alta taxa de juros e taxa de câmbio baixa — a primeira, inviabilizando o investimento, a segunda, favorecendo o endividamento e o consumo. Em sua busca de credibilidade ou de confiança, o país renuncia a pensar com a própria cabeça.

#### CONTINUIDADE NAS PRIMEIRAS MEDIDAS

Embora ainda seja possível pensar na formação de um pacto populacional, as primeiras medidas tomadas pelo governo Lula não indicam que se orientará nessa direção. Pelo contrário, o que vemos, com grandes aplausos de Washington e Nova York, é a continuidade da política econômica do governo anterior. A impressão que fica é a de que o Brasil não aprendeu com seus erros e se dispõe a voltar a praticá-los. Ao invés de dar prioridade à estabilização macroeconômica, que não significa apenas estabilidade de preços, mas também das contas externas, e ao razoável pleno emprego, o governo volta a dar prioridade às reformas tributária e previdenciária — reformas sem dúvida necessárias, mas que só produzirão efeitos a médio prazo. Ao invés de buscar inverter a equação macroeconômica apoiada pelo Segundo Consenso de Washington, reconduz ao Banco Central a diretoria antiga, exceto o presidente, dispõe-se a dar independência política à autoridade monetária para determinar como alcançará a meta de inflação.<sup>12</sup> Assim, como assinala o próprio *The Economist*, o governo brasileiro, que foi eleito com o compromisso de mudar a política econômica, está seguindo fielmente o receituário de Washington.

A política adotada pelo novo governo brasileiro foi a do “choque de credibilidade”. Em um primeiro momento, estava correto na medida em que havia ainda uma crise de balanço de pagamentos, e o crédito do Brasil, ex-

---

<sup>12</sup> A própria meta de inflação será decidida pelo governo.

presso no risco-Brasil, encontrava-se elevadíssimo. Entretanto, a política de acalmar os credores externos, além dos grandes superávits comerciais resultantes da desvalorização de 2002, permitiram que o risco-Brasil caísse verticalmente e o crédito externo voltasse.<sup>13</sup>

Era a hora do governo preparar a mudança do “regime de política econômica”, visando inverter a equação macroeconômica perversa, porém, manteve a política de altas taxas de juros, ao mesmo tempo que não intervinha na taxa de câmbio. Não se trata apenas de começar a baixar a taxa de juros, mas deixar claro para o mercado que o regime de política econômica como um todo seria mudado. Que o ajuste fiscal continuaria a ter prioridade, mas que se buscava uma taxa de juros muito mais baixa do que a atual, enquanto se manteria a taxa de câmbio em nível relativamente desvalorizado, compatível com superávits comerciais em torno de US\$ 20 bilhões.

Não é isso, porém, o que está acontecendo. O Ministério da Fazenda publicou um documento em abril de 2003, “Política Econômica e Reformas Estruturais”, que é um primor de raciocínio macroeconômico convencional, próprio do Segundo Consenso de Washington. Segundo o documento, “no que se refere à política macroeconômica, é essencial estabelecer o equilíbrio de longo prazo das contas públicas”. Eu concordaria com essa afirmação — de fato, é essencial aprofundar o ajuste fiscal — se o documento não dissesse em seguida que, alcançada essa meta, tudo o mais automaticamente se resolveria. Mas é isso mesmo que o documento afirma:

A diminuição da necessidade de financiamento do setor público implicará a redução do prêmio de risco dos títulos da dívida pública, permitindo a queda da taxa de juros, assim como o aumento dos recursos disponíveis para o setor privado. O ajuste das contas públicas vai aumentar a taxa de poupança doméstica, hoje muito abaixo da observada em economias que têm obtido maiores taxas de crescimento econômico.

O problema da taxa de juros fica assim automaticamente resolvido, sem necessidade do Banco Central adotar uma política firme de mudança do regime de política econômica. Nada mais caro ao Segundo Consenso de Washing-

---

<sup>13</sup> O risco-Brasil, ou seja, a diferença entre as taxas de juros pagas no exterior, em dólares, pelo Brasil, em relação à taxa dos títulos do Tesouro americano, que estavam em torno de 750 pontos em abril de 2002, chegaram a um pico de 2.400 em setembro desse ano, mas no início de maio de 2003 já haviam voltado ao nível inicial.

ton. Para que não fique dúvida de que também o problema da taxa de câmbio se resolve a partir da política fiscal, basta ler quais são as medidas adicionais que o documento considera necessárias para a retomada do desenvolvimento:

Políticas específicas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, de redução dos incentivos à informalidade, de redução dos custos de logística e transporte no País, de unificação e coordenação das políticas de comércio exterior, e de retomada do investimento em infra-estrutura.<sup>14</sup>

Ou seja, não se diz uma palavra sobre o problema fundamental: a taxa de câmbio. Mais adiante no documento, mostra-se com um gráfico que a taxa de câmbio sobe e desce proporcionalmente à subida e descida do risco-Brasil. A revalorização do real, portanto, é um fato esperado, que faz a economia retornar ao seu estado “normal”, anterior à crise de balanço de pagamentos de 2002. “Normal” com uma taxa de juros real tão alta quanto a brasileira? “Normal” para garantir qual superávit comercial? Não há respostas. A única afirmação do ministro é que o governo respeitará a liberdade de flutuação do câmbio: não interferirá no mercado.

De fato, com a restauração do crédito e a queda do risco-Brasil, voltaram os fluxos de capital especulativos, atraídos pela alta taxa de juros. A taxa de câmbio voltou a cair. Queda livre, hoje já muito abaixo do nível de equilíbrio, de no mínimo R\$ 3,20 por dólar, que poderá garantir os altos superávits comerciais de que o país necessita. A inflação cai, o endividamento público medido em dólares cai, os salários sobem, o superávit comercial anual alcança em abril o recorde de US\$ 17 bilhões. Elogios de Washington e Nova York (os poderosos sempre foram competentes em seu processo de cooptação). Deslumbramento com o poder e com “os bons resultados”. Euforia geral. Voltamos aos braços do Segundo Consenso de Washington e do populismo cambial. Logo o superávit comercial começará a cair e, um pouco mais tarde, o crédito internacional voltará a desaparecer. A economia, que permanece em recessão devido à paralisação dos investimentos ocorrida anteriormente, não chegará sequer a ter um alento. Apesar do aumento da demanda de consumo decorrente da valorização cambial, os empresários não se sentirão seguros para investir. O país estará novamente no caminho do consumo artifi-

---

<sup>14</sup> Ministério da Fazenda do Brasil, 2003: 6. “Política Econômica e Reformas Estruturais”. Brasília, abril de 2003.

cial, da crise de balanço de pagamentos, do desemprego e da semi-estagnação econômica.

Mas, em compensação, não estaria o governo iniciando um programa de política industrial, que, acoplado ao competente programa de ciência e tecnologia desenvolvido no governo anterior e ao financiamento do BNDES, criariam as condições necessárias para a retomada do desenvolvimento? De fato, há esforços nesse sentido, como há vozes discordantes dentro do governo, mas é preciso ter claro que, enquanto não houver uma mudança de regime de política macroeconômica, não haverá possibilidade de desenvolvimento para o Brasil. Políticas industriais e tecnológicas afetam a oferta agregada mas, enquanto as taxas de juros forem mantidas altas e a taxa de câmbio baixa e instável, não serão realizados os grandes investimentos necessários para estimular a demanda agregada e, em um segundo momento, o aumento da oferta e da produtividade — ou seja, o desenvolvimento econômico. A política macroeconômica anticíclica, de redução do desemprego, buscando manter sempre a demanda em tensão com a oferta agregada, é parte essencial de qualquer política de desenvolvimento econômico.

Mas não haveria possibilidade de mudança na política de juros e de câmbio? Felizmente, existe. Há importantes líderes do governo que não aceitam a política econômica que está sendo conduzida pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central. Há vozes críticas no Brasil, fora do governo. Existe uma crescente consciência de que a taxa de câmbio não pode ser mantida sem intervenção. Um dos mais respeitados banqueiros do Brasil, Fernão Bracher, que raramente se pronuncia publicamente, deixou este fato claro em artigo recente.<sup>15</sup> A demanda de câmbio estável e relativamente depreciado já não é mais uma mera demanda de exportadores interessados em obter mais lucros. Dada a elevada dívida externa do Brasil e a necessidade de limitar o consumo e aumentar o investimento voltado para a exportação, já existem hoje forças significativas, na sociedade civil brasileira, favoráveis a uma taxa de câmbio competitiva. E mesmo no exterior, vemos o economista que identificou o Primeiro Consenso de Washington, John Williamson, declarar que é importante que o Brasil controle o fluxo de capitais que entram no país, inclusive taxando os capitais entrados de curto prazo, para evitar que a taxa de câmbio se valorize.<sup>16</sup> No dia 1º de maio de 2003, Lula declarou que “o

---

<sup>15</sup> Bracher, 2003. Fernão Bracher manifestou-se também, no segundo semestre de 1998, a favor da flutuação do real, quando pouca gente tinha coragem de defender essa tese.

<sup>16</sup> Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 4 de maio de 2003.

dólar não pode cair demais”. Ele já tem se indignado com a taxa de juros. Resta, portanto, uma esperança. No dia seguinte, porém, o presidente, repetindo as afirmações reiteradas de seu ministro da Fazenda e de seu presidente do Banco Central, afirmou que a taxa de câmbio é flutuante e não deve sofrer interferência do governo.

Por outro lado, é preciso não esquecer que Lula foi eleito com o decisivo apoio dos mais pobres. Embora mesmo eles se beneficiem no curto prazo de uma taxa de câmbio baixa, já que consomem gás de cozinha, beneficiam-se muito pouco. Embora os políticos populistas brasileiros continuem a perseguir a meta de um salário mínimo igual a US\$ 100,00, essa meta não faz sentido, já que depende da taxa de câmbio, e esta pouco influencia a capacidade aquisitiva do povo brasileiro.<sup>17</sup> Quem mais se beneficia é a alta classe média, que consome importados, e os ricos, cuja riqueza em dólares aumenta na proporção da taxa de câmbio. Quem mais se prejudica, a curto prazo, são os empresários de bens comercializáveis, que reduzem sua capacidade de exportar ou se vêem expostos à competição estrangeira. E a médio prazo, toda a economia brasileira, que só crescerá com taxas de câmbio competitivas.

Em contrapartida, a tentação populista de deixar o câmbio subir e, assim, reduzir ainda mais a inflação enquanto aumentam os salários, é grande. E os mercados financeiros e Washington continuam contrários à intervenção no câmbio, em função de seus interesses em exportar mais para o Brasil e de sua velha convicção livre-cambista. Ora, o poder de cooptação desses grupos é muito grande.

Por outro lado, é grande a pressão de rentistas e desse mesmo mercado financeiro pela manutenção da taxa de juros em níveis altos. Dentro do Brasil, existe uma demanda generalizada por taxas de juros mais baixas, que não tem sido atendida. O argumento apresentado pelos economistas convencionais é a de que com taxa de juros alta se combate a inflação. Na verdade, taxas de juros mais altas combatem a inflação quando existe excesso de demanda em relação à oferta e, portanto, pleno emprego. Fora dessa situação

---

<sup>17</sup> Dado o atual salário mínimo de R\$ 240,00, “bastaria” que a taxa de câmbio baixasse para R\$ 2,4 por dólar para que se alcançassem os US\$ 100,00. A mesma ilusão é cometida quando se mede o endividamento público brasileiro em dólares como uma porcentagem do PIB. Quando baixa a taxa de câmbio, a dívida como porcentagem do PIB cai, embora nada tenha ocorrido em relação à despesa ou à receita do Estado que justificasse essa queda. Nem mesmo aquela parte da dívida pública que está em dólares, ou é indexada em dólares, tornou-se mais fácil de pagar. Pelo contrário, como cairão as exportações, seu pagamento provavelmente ficará prejudicado.

cíclica, elevação da taxa de juros aumenta custos e provoca aumento da inflação administrada ou de custos. Em qualquer hipótese, mesmo nos raros momentos de pleno emprego, não faz o menor sentido econômico o país manter a taxa de juros básica, de curto prazo, definida pelo Banco Central, em um nível três a quatro vezes maior do que a taxa praticada por países com igual ou pior classificação de risco. A taxa de juros de longo prazo é definida pelo mercado, mas mesmo essa taxa é pressionada para cima pela prática de altas taxas de juros pelo Banco Central. Entretanto, o caráter perverso dessa política está aos poucos ficando claro para a sociedade brasileira, de forma que, no momento em que o governo Lula, eventualmente, decidir enfrentar o mercado financeiro e seus economistas, poderá contar com apoios significativos.

Será, porém, possível derrotar o Segundo Consenso de Washington e os mercados financeiros? Se houver determinação e competência, estou seguro que sim. Já o fizemos antes, com o Plano Real, em 1994, e com a flutuação do câmbio, em 1999. Nem Washington nem Nova York estão envolvidos em uma conspiração contra o Brasil. Pelo contrário, gostariam que o país se estabilizasse e apresentasse altas taxas de crescimento. Para alcançar esses objetivos, porém, adotam diagnósticos e políticas equivocadas, que interessam mais a eles do que a nós. No momento, porém, que tivermos coragem de pensar com nossa própria cabeça e que as decisões assim tomadas tiverem êxito, os economistas e burocratas de Washington e os operadores financeiros de Nova York e de São Paulo não terão dúvida em apoiá-las. Isso já aconteceu no passado e poderá acontecer no futuro.

## CAPÍTULO 20

### RETOMADA DA REVOLUÇÃO NACIONAL E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Para que este novo pacto político que está surgindo seja realmente popular e nacional, a adoção de um novo desenvolvimentismo e de um nacionalismo moderno ou do patriotismo será essencial. A palavra “nacionalismo” foi prejudicada por radicalizações fascistas, que foram muito além do objetivo que lhe é próprio de afirmação do Estado nacional, mas mesmo assim continuarei a usá-la como sinônimo de uma expressão menos controversa: o patriotismo. O nacionalismo é a forma pela qual as sociedades modernas se auto-definem como nação, e, a partir daí, esperam que seus governos, nas relações com os demais países, defendam o trabalho e o capital nacionais. É a ideologia através da qual uma nação ou um conjunto de nações legitima a formação de um Estado-Nação; é a prática da defesa do interesse nacional usando como ferramenta as instituições e a organização do Estado nacional. É impossível entender o comportamento dos países democráticos modernos se não considerarmos neles um forte componente nacionalista.

O nacionalismo moderno adota um conceito amplo de nação, que tem caráter antes histórico e político. Mesmo países ou Estados-Nação como a França, apesar de sua aparente homogeneidade, não têm a unidade étnica e cultural que um conceito restrito de nação pressupõe. Existe uma nação brasileira, porque os brasileiros assim se auto-definem, embora aqui não exista unidade étnica, mas multiplicidade e miscigenação. Nos termos propostos por Benedict Anderson, nação é “uma comunidade política imaginada” — imaginada pelos seus membros como sendo soberana. É uma comunidade política limitada aos seus cidadãos.<sup>1</sup> Nestes termos, a cada nação corresponde um Estado-Nação, desde que acrescentemos à definição o território sobre o qual se exerce a soberania. Cada Estado-Nação ou país, por sua vez, é constituído por uma nação (ou por uma sociedade civil, se dermos mais ênfase ao aspecto político do que ao cultural), por um Estado, compreendido em sua dupla dimensão — de organização e de sistema institucional constituído-

---

<sup>1</sup> A análise histórica que Anderson apresenta do nacionalismo é fascinante e reveladora. Anderson, 1983: 91.

nal —, e por um governo formado pelos políticos e burocratas que dirigem o aparelho do Estado. O nacionalismo é a expressão ideológica da nação, é o conjunto de valores e crenças através dos quais a comunidade nacional se auto-define, distingue-se das demais e afirma seus interesses comuns.

Os Estados nacionais e o nacionalismo surgem com o capitalismo. Enquanto a Revolução Capitalista consolidava o sistema moderno de mercado, a Revolução Nacional constituía os Estados-Nação modernos. A primeira implicou na definição de um sistema monetário próprio e um mercado interno com regras homogêneas para a circulação de mercadorias; a segunda, em um sistema jurídico, um sistema de defesa do território, e o sentimento patriótico ou nacionalista de defesa de interesses comuns cruzando as classes sociais. Enquanto o liberalismo é a ideologia por excelência do capitalismo, o nacionalismo é a ideologia do Estado nacional. Se para o liberal clássico o papel fundamental do Estado é defender a liberdade, para o nacionalista esse papel é o de defender o capital e o trabalho nacionais.

Estas definições de nação e nacionalismo são válidas tanto para os países de desenvolvimento intermediário, como o Brasil, como para os países ricos. Nestes, entretanto, embora já venha se constituindo uma ampla literatura que trata o tema de forma científica, a palavra nacionalismo é vulgarmente usada em termos pejorativos, indicando uma ideologia anti-estrangeira de caráter autoritário, ou fundamentalista.<sup>2</sup> A identificação com o próprio país seria preferivelmente chamada de “patriotismo”, de amor à pátria — uma expressão supostamente mais neutra. Na verdade, existe nesses países um forte sentimento nacionalista, tão forte que a expressão nacionalismo torna-se relativamente supérflua para eles, porque não tem poder discriminatório na medida em que todos estão de acordo que é dever primordial de seus governos defender o interesse nacional.

No Brasil, como país em desenvolvimento, a situação é diferente. Dado o caráter dependente ou subordinado de nossa cultura, dada a construção incompleta do Estado-Nação, muitos não reconhecem o critério do interesse nacional, ou supõem estar esse interesse automaticamente identificado com os interesses dos países ricos. Quando é assim, não há outra alternativa senão distinguir os nacionalistas dos entreguistas ou colonialistas que, ao negarem a relevância do Estado nacional, são também globalistas. Em contrapartida, existem aqui aqueles que, inseguros de sua afirmação nacional, confirmam a concepção vulgar de nacionalismo adotada nos países ricos ao identificarem

---

<sup>2</sup> Uma excelente resenha dessa literatura encontra-se em Özkirimli, 2000.

o termo com um sentimento anti-estrangeiro, e ao proporem que o país se proteja do sistema internacional fechando-se o mais possível dentro de si mesmo. Esse é o velho nacionalismo, que se justificava quando o país dava os primeiros passos no sentido de consolidar sua independência com uma economia industrial capitalista, mas que hoje perdeu todo o sentido. Como, entretanto, continua a existir em certas parcelas da população e das elites brasileiras, torna-se também necessário distingui-lo do nacionalismo moderno.

O globalismo e o colonialismo, assim como o velho nacionalismo, poderiam ser ignorados se no Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, os cidadãos estivessem seguros de si mesmos. Se tivessem a tranqüilidade de rejeitar as pressões que nos vêm do exterior e examinar os conselhos e sugestões, aceitando os bons e recusando os inadequados. Em outras palavras, se não existisse o complexo de inferioridade colonial. Se não houvesse aqui ou uma rejeição generalizada às recomendações externas ou sua aceitação total. Estas condições, porém, ainda não existem. A atitude subordinada, que dá origem tanto ao colonialismo, que se subordina ao estrangeiro, e ao globalismo, que nega a possibilidade de afirmação nacional, quanto ao velho nacionalismo, está amplamente difundida, baseando-se em um fato real — a nossa inferioridade relativa no plano material e cultural. Assim, enquanto um grupo ainda numeroso traduz sua inferioridade na recusa do contato ou da negociação com os países ricos, outro grupo concorda de forma acrítica com a mensagem globalista dos países ricos e adota a atitude colonialista de aceitar acriticamente seus conselhos e sugestões a fim de “construir confiança”.

Nossa inferioridade relativa agravou-se nos últimos vinte anos, de um lado, em razão da crise a que nos levaram as políticas protecionistas ligadas ao velho conceito nacionalismo, e, de outro, às políticas neoliberais globalistas que nos são sugeridas ou impostas, muitas das quais não atendem nossos interesses ou necessidades. Dessa forma, as nossas deficiências de boa governança, que são inerentes ao nosso estágio de desenvolvimento econômico e político, somam-se às forças contraditórias mas igualmente negativas do colonialismo e do velho nacionalismo, tornando triplamente difícil a definição de políticas públicas que defendam o interesse nacional e promovam o desenvolvimento do país.

A alternativa nacionalista é a alternativa que defende a integração do Brasil no mercado mundial, mas busca a redução não apenas da dívida pública do Estado, mas também da dívida externa do país para que este fique menos vulnerável às crises financeiras internacionais. É a alternativa dos que defendem o aumento da capacidade do governo e do Estado para regular a economia e corrigir as falhas do mercado. É a alternativa dos que querem um

Estado forte no plano financeiro e administrativo, e um governo competente e dotado de legitimidade política, de forma que o Estado possa garantir não apenas a propriedade e os contratos, mas também que o governo seja capaz de adotar as políticas comerciais e industriais necessárias ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades sociais.

As ideologias estão constantemente mudando, adaptando-se às novas realidades e aos novos interesses. No Brasil, os liberais eram progressistas e nacionalistas no século passado; tornaram-se conservadores quando surgiu a ameaça comunista; entraram em crise com a grande depressão dos anos 1930; assumiram nos anos 1960 a denominação “neoliberal” (novos liberais) para indicar que haviam se adaptado às “novas realidades” e que aceitavam um certo grau de intervenção do Estado. Entretanto, quando o desenvolvimentismo e o Estado do Bem-Estar entraram em crise, no final dos anos 1970, aproveitaram a onda conservadora para radicalizarem seu liberalismo e seu globalismo, dando à expressão um novo sentido. Enquanto os neoliberais dos anos 1960 eram liberais moderados, que haviam abandonado a tese ortodoxa do Estado mínimo, os neoliberais dos anos 1980 e 1990 são ultraliberais.

Os defensores do papel ativo do Estado, por sua vez, fossem eles moderados (social-democratas) ou radicais (estatistas, comunistas e integralistas), eram, nos anos 1930, nacionalistas e desenvolvimentistas. Entre os anos 1930 e 1950 suas posições faziam sentido, na medida em que o liberalismo levava a economia mundial ao colapso. Entretanto, dados os excessos de intervenção e as inevitáveis distorções econômicas e políticas, suas alas mais extremadas entraram em colapso uma após a outra: o integralismo ainda nos anos 1940, o comunismo a partir dos anos 1960, o autoritarismo militar na década de 1980. Em um trabalho anterior expliquei esta mudança com a teoria de que a intervenção do Estado na economia é cíclica. O Estado aumentara excessivamente e de forma distorcida sua intervenção. Em consequência, sobreveio a crise do *welfare state* nos países desenvolvidos e do nacional-desenvolvimentismo nos países em desenvolvimento, abrindo espaço para uma violenta onda ideológica ultraliberal.

Com a grande crise dos anos 1980 e o colapso do regime militar, o velho nacional-desenvolvimentismo perdeu legitimidade política, mas o fracasso do neoliberalismo em substituí-lo mostrou com clareza a necessidade de um novo desenvolvimentismo. Por outro lado, no seio da esquerda tradicional, o velho nacionalismo ainda sobrevive, associado à ideologia populista e protecionista. Nos países ricos, uma parte da esquerda social-democrata, percebendo que era necessário reformar o Estado e realizar reformas orientadas para o mercado, irá constituir o que tenho chamado de nova esquerda social-

democrata ou social-liberal, e que na Grã-Bretanha recebeu o nome de terceira via.<sup>3</sup> Nos países em desenvolvimento faz menos sentido falar em terceira via, a não ser que se entenda por ela uma esquerda renovada, moderna, social-democrata ou social-liberal. Uma nova esquerda que defenda com firmeza um novo desenvolvimentismo, ou seja, uma teoria econômica e uma proposta de política econômica voltadas para o desenvolvimento econômico. Uma proposta que não sofra dos vícios da frouxidão fiscal (populismo fiscal) e da frouxidão cambial (populismo cambial), mas que afirme a necessidade de uma intervenção firme do Estado para sanar parcialmente as falhas do mercado. Uma proposta que esteja comprometida com o equilíbrio fiscal e o fortalecimento do Estado, até porque só Estados fortes podem garantir mercados fortes. Uma proposta que esteja voltada para os interesses dos mais pobres e para o interesse nacional.

Em 1987, quando assumi o Ministério da Fazenda, vendo a crise do Estado brasileiro, tinha muito claro para mim a necessidade de uma perspectiva novo-desenvolvimentista. O novo desenvolvimentismo que então adotei, embora sem ainda usar essa expressão, assemelhava-se ao primeiro porque considerava que a principal função da teoria econômica é explicar o processo de desenvolvimento econômico, e a da política econômica, promover esse desenvolvimento. Porque entendia que, nesse processo, o pressuposto neoclássico de que os mercados, desde que deixados livres, encarregam-se desse desenvolvimento é falso, embora o mercado seja um alocador de recursos razoavelmente eficiente. Porque continuava a atribuir um papel decisivo ao Estado no processo de desenvolvimento. E porque, diante da crise do Estado que então diagnostiquei, propunha, ao invés de reduzi-lo, reconstruí-lo, tornando-o mais forte, mais capaz no plano político, administrativo e financeiro. Por todas essas razões, o nome que mais se aplicava às teorias e políticas econômicas que procurava desenvolver, embora também pudessem ser chamadas de estruturalistas, eram tipicamente desenvolvimentistas.

Entretanto, as novas idéias distinguem-se do velho desenvolvimentismo, que havia se tornado populista, porque eu recusava a indisciplina fiscal e o protecionismo. A irresponsabilidade fiscal foi a principal doença do desenvolvimentismo, enquanto que o protecionismo era uma característica essencial e legítima enquanto a indústria nacional era infante, mas deixava de sê-lo quando se tornava madura e passava a poder se beneficiar da competição internacional.

---

<sup>3</sup> Ver Bresser-Pereira, 1998.

Lutei por essas idéias no Ministério da Fazenda, e perdi. O país não estava maduro para elas. No final dos primeiros três meses, quase fui expulso do partido por parlamentares populistas que se indignavam com minha determinação de alcançar o equilíbrio fiscal. No final de sete meses e meio, eu próprio decidi demitir-me porque o governo e a sociedade não davam o necessário apoio ao ajuste.

Desde o final dos anos 1980 a sociedade brasileira começou a se dar conta da necessidade do ajuste fiscal e da abertura comercial. Recebi essas mudanças com alegria, mas, um pouco mais tarde, com a eleição de Fernando Collor, vi, com desalento, que o país, sob a influência da onda neoliberal que tomara o mundo desde o final dos anos 1970, afinal se deixara vencer. Ao invés da mudança controlada do desenvolvimentismo para o novo desenvolvimentismo, o que vi foi uma guinada de 180 graus na política econômica. Agora o mercado passava a ter a última palavra em tudo. Reformas necessárias, como a comercial e a privatização de setores competitivos, eram agora desnecessariamente radicalizadas. O Estado não tinha mais papel no desenvolvimento, a não ser garantir a propriedade e os contratos. A distinção entre empresa nacional e estrangeira desaparecera: todas mereciam tratamento igual, inclusive financiamentos do BNDES.

À perda do sentimento nacionalista, juntava-se agora a política do *confidence building*, a busca de credibilidade no exterior, mesmo que às custas dos fundamentos macroeconômicos e do interesse nacional. O país aceitava agora os conceitos de Washington e de Nova York sem discutir, sem pestanejar. Ao primeiro Consenso de Washington seguiu-se o segundo, muito mais desestruturador da economia nacional. O país, além de aprofundar as reformas previstas no primeiro consenso, deveria abrir sua conta de capitais para poder receber poupança externa. Sem esta poupança, ou seja, sem déficit em conta corrente, seria impossível o desenvolvimento. Não importa que o país já estivesse excessivamente endividado e que poupança externa significasse mais endividamento. Não importa que a taxa de câmbio se estabelecesse em um nível valorizado. Isto ajudava a combater a inflação. Não importa que a taxa de juros compatível com o câmbio valorizado inviabilizasse o investimento e agravasse o déficit público. Não importa que permanecesse com a economia quase-estagnada. Não importa que o câmbio valorizado aumentasse artificialmente os salários e o consumo, de forma que a entrada de poupança externa era compensada com diminuição da poupança interna. Não agravava o déficit primário, e também ajudava a combater a inflação. Em compensação estávamos sendo disciplinados, e assim ganhando credibilidade internacional. Credibilidade, no entanto, que se evaporaria duas vezes, a

primeira em 1998, a segunda em 2002, quando os credores suspenderam a rolagem da dívida brasileira.

No primeiro mundo, porém, a onda neoliberal começou a perder força desde meados dos anos 1990. O pêndulo cíclico começava a voltar para uma posição mais equilibrada. A direita neoliberal, que até há pouco adotava uma atitude triunfal, entrou em declínio nos países desenvolvidos. A derrota de Thatcher na Grã-Bretanha e do “Contrato para a América” nos Estados Unidos marcaram a virada, que se fez notar imediatamente nas posições mais moderadas adotadas pelo Banco Mundial.<sup>4</sup> Entretanto, os neoliberais ainda se sustentam devido ao êxito da economia americana nesta última década, a partir do fato de que o modelo anglo-saxão de desenvolvimento é mais orientado para o mercado do que o europeu.

Diante da onda neoliberal, e da sua aceitação acrítica pelas elites brasileiras, a velha esquerda nacionalista passou a afirmar que a globalização era o fato novo que impedia a autonomia do Estado nacional. Esta é uma atitude suicida, na medida em que nos deixa sem alternativas reais de políticas econômicas e sociais. Ao contrário do que afirma o globalismo neoliberal e a esquerda tradicional nacionalista, existe, no sistema global em formação, um espaço de liberdade para decisões dos governos em matéria de políticas públicas e de defesa do interesse nacional.

A globalização é a competição generalizada entre os países através de suas respectivas empresas. Por isso, com a globalização, o Estado pode haver-se tornado mais interdependente, mas, em compensação, tornou-se mais estratégico. Apesar de a globalização, enquanto fenômeno real (que deve ser claramente distinguida da ideologia globalista), ter levado os Estados nacionais a se tornarem mais interdependentes, eles não se tornaram menores, e seus governos não são hoje menos, mas mais estratégicos. A defesa que os governos dos países ricos fazem de seus interesses nacionais nunca esteve mais viva do que hoje. As sociedades nestes países têm isto bem claro para elas próprias. Por isso exigem que seus governos defendam seus interesses nacionais. Por isso não estão dispostas a ver suas empresas e seus bancos serem desnacionalizados de forma vexatória, como aconteceu ao Brasil nesta década. Por isso elas distinguem com clareza suas empresas, seu capital e traba-

---

<sup>4</sup> “Contrato para a América” foi a proposta neoliberal de Newt Gingrich, que, com a vitória nas eleições parlamentares de 1994, tornou-se líder do Partido Republicano e presidente da Câmara dos Deputados. A derrota de Bob Dole nas eleições presidenciais de 1996, e a reeleição de Bill Clinton, foi em grande parte atribuída ao radicalismo de Gingrich, que, em consequência, perdeu a liderança republicana.

lho nacionais, do capital e do trabalho estrangeiros. Os franceses defendem suas empresas, os alemães defendem suas empresas, os ingleses defendem suas empresas, os italianos defendem suas empresas e até os americanos, que em princípio não precisariam, defendem suas empresas. Não impedem sistematicamente que estrangeiros as comprem, mas tanto compram quanto vendem, e certamente não estimulam a desnacionalização. Alguns tipos de empresa de caráter mais estratégico, como bancos, serviços públicos e órgãos de imprensa são na prática, senão formalmente, reservados a nacionais.

O globalista ou entreguista afirma a própria incapacidade do país, e espera a orientação e o apoio dos países ricos. Os velhos nacionalistas, no pólo oposto, também reconhecem a superioridade dos países ricos, mas entendem que os interesses desses países seriam sistematicamente contrários aos nossos. Os jogos entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos teria soma zero: quando um ganha o outro perde. Logo, seria preciso ser contra o estrangeiro, contra as empresas multinacionais, contra as agências multilaterais. Seria necessário uma atitude geral “anti”. Mais do que isto, já que o pressuposto é o de que, quando negociamos, sempre perdemos, seria conveniente que o país se fechasse o máximo possível em relação ao exterior.

Nos países desenvolvidos a ideologia do “globalismo” — ou seja, de que o Estado-Nação perdeu relevância política no plano internacional — é apenas uma ideologia para uso externo. O nacionalismo é uma constante. No Brasil é preciso que sejamos tão nacionalistas quanto são os americanos, os franceses ou os ingleses. É preciso que exijamos que o governo defenda os interesses do capital e do trabalho nacionais. E que adote políticas econômicas que se enquadrem no novo desenvolvimentismo, ao invés de reproduzirem modelos e idéias neoclássicas.

O novo nacionalismo e o novo desenvolvimentismo admitem a superioridade econômica e tecnológica dos países desenvolvidos, mas não a sobreestima. Admite que eles tenham instituições melhores do que as nossas, mas não as copia servilmente, inclusive porque entre eles os modelos variam. Concorde quanto à necessidade de construção de nossa identidade nacional, mas nega que nossos interesses sejam sempre conflitantes com os do exterior. Recusa a idéia globalista de que os países ricos saibam melhor do que nós quais as políticas que devemos adotar, assim como recusa o pressuposto nacionalista de que não temos condições de negociar. O novo desenvolvimentismo é a teoria e a política que colocam o desenvolvimento nacional como objetivo central; nacionalismo é a política do interesse nacional, é a ideologia que afirma que nossos interesses nacionais são com freqüência coincidentes com os dos demais países, mas em certos casos, contraditórios. Que não há o pres-

suposto de que, quando negociamos, sempre perdemos, razão para se rejeitar uma atitude genérica a favor ou contra o estrangeiro, mas, sim, para verificar qual é o interesse nacional envolvido em cada caso, e negociar a partir daí.

Nossa história nacional não tem sido uma história de defesa consistente do interesse nacional. Pelo contrário, temos muitas vezes esquecido ou traído este critério. O complexo de inferioridade colonial pesa sobre nossas elites e as leva ou a um globalismo alienado, ou a um nacionalismo retrógrado. Por outro lado, a incapacidade de definirmos teorias econômicas adaptadas à nossa realidade tem nos levado a aceitar modelos neoclássicos e neoliberais incompetentes, ao invés de formularmos cada vez melhor uma teoria e uma política econômica novo-desenvolvimentistas. A onda neoliberal, porém, já está em declínio, e o número de anomalias que se acumulam em relação ao modelo neoclássico e monetarista explicam porque grande parte do trabalho dos economistas é ou irrelevante, ou mera aplicação de ideologias. Existe, portanto, um espaço para que o novo nacionalismo e o novo desenvolvimentismo voltem a orientar a política econômica e a reforma institucional no Brasil. Para que a Revolução Nacional Brasileira seja retomada.

APÊNDICE  
DADOS DEMOGRÁFICOS, ECONÔMICOS  
E POLÍTICOS DO BRASIL DE 1930 A 2002

Quadro 1  
Presidentes e Principais Ministros Econômicos

---

1930-1945 - Presidente: Getúlio Vargas
Ministros da Fazenda:
1930-1931 - José Maria Whitaker
1931-1934 - Oswaldo Euclides de Souza Aranha
1934-1945 - Artur de Souza Costa

---

1945-1946 - Presidente: José Linhares
1946-1951 - Presidente: Eurico Gaspar Dutra
Ministros da Fazenda:
1946-1946 - Gastão Vidigal
1946-1949 - Pedro Luís Correa e Castro
1949-1951 - Manoel Guilherme da Silveira Filho

---

1951-1954 - Presidente: Getúlio Vargas
Ministros da Fazenda:
1951-1953 - Horácio Lafer
1953-1954 - Oswaldo Euclides de Souza Aranha

---

1954-1955 - Presidente: Café Filho
Ministros da Fazenda:
1954-1955 - Eugênio Gudin
1955-1955 - José Maria Whitaker

---

1956-1961 - Presidente: Juscelino Kubitschek
Ministros da Fazenda:
1956-1958 - José Maria Alkimin
1958-1959 - Lucas Lopes

---

1961-1961 - Presidente: Jânio Quadros
Ministro da Fazenda:
1961-1961 - Clemente Mariani Bittencourt

---

---

1961-1964 - Presidente: João Goulart  
Ministros da Fazenda:  
1961-1962 - Walter Moreira Salles  
1963-1963 - Francisco San Tiago Dantas  
1963-1963 - Carlos Alberto Carvalho Pinto  
Ministro do Planejamento:  
1962-1964 - Celso Furtado

---

1964-1967 - Presidente: Castelo Branco  
Ministro da Fazenda:  
1964-1967 - Octavio Gouvêa de Bulhões  
Ministro do Planejamento:  
1964-1967 - Roberto de Oliveira Campos

---

1967-1969 - Presidente: Costa e Silva  
Ministro da Fazenda:  
1967-1969 - Antônio Delfim Netto  
Ministro do Planejamento:  
1967-1969 - Hélio Beltrão

---

1969-1974 - Presidente: Emílio Garrastazu Médici  
Ministro da Fazenda:  
1969-1974 - Antônio Delfim Netto  
Ministro do Planejamento:  
1969-1974 - João Paulo dos Reis Velloso

---

1974-1979 - Presidente: Ernesto Geisel  
Ministro da Fazenda:  
1974-1979 - Mário Henrique Simonsen  
Ministro do Planejamento:  
1974-1979 - João Paulo dos Reis Velloso

---

1979-1985 - Presidente: João B. Figueiredo  
Ministro da Fazenda:  
1979-1980 - Karlos Heinz Rischbieter  
1980-1985 - Ernane Galvêas  
Ministros do Planejamento:  
1979-1979 - Mário Henrique Simonsen  
1979-1985 - Antônio Delfim Netto

---

---

1985-1990	- Presidente: José Sarney
	Ministros da Fazenda:
1985-1987	- Dilson Domingos Funaro
1987-1987	- Luiz Carlos Bresser-Pereira
1988-1990	- Maílson Ferreira da Nóbrega
	Ministros do Planejamento:
1985-1987	- João Sayad
1988-1989	- João Batista de Abreu

---

1990-1992	- Presidente: Fernando Collor de Mello
	Ministros da Economia, Fazenda e Planejamento:
1990-1991	- Zélia Cardoso de Mello
1991-1992	- Marcílio Marques Moreira

---

1992-1994	- Presidente: Itamar Franco
	Ministro da Fazenda:
1993-1994	- Fernando Henrique Cardoso

---

1995-2003	- Presidente: Fernando Henrique Cardoso
	Ministro da Fazenda:
1995-2003	- Pedro Sampaio Malan
	Ministros do Planejamento:
1995-1996	- José Serra
1996-1998	- Antônio Kandir
1998-1999	- Paulo Paiva
1999-1999	- Pedro Pullen Parente
1999-2002	- Martus Tavares

---

2003- ...	- Presidente: Luís Inácio Lula da Silva
	Ministro da Fazenda:
2003- ...	- Antônio Palocci Filho
	Ministro do Planejamento:
2003- ...	- Guido Mantega

---

Quadro 2  
Dados Demográficos e Sociais

Ano	População <sup>(1)</sup>	Analfabetos <sup>(2)</sup> (%)
1930	35.519.154	60,5 <sup>(3)</sup>
1940	41.236.315	56,1
1950	51.944.397	50,6
1960	70.070.457	39,7
1970	93.139.037	33,7
1980	121.611.375	25,9
1990	147.593.859	19,7 <sup>(4)</sup>
2000	170.143.121	13,6

Fonte: IBGE, INEP. Observações: (1) População residente em 1º de julho; (2) Analfabetos com 15 anos ou mais; (3) Média dos dados de 1920 e 1940; (4) Dado de 1991.

Quadro 3  
Dados Políticos

Ano	População	População total que compareceu às eleições <sup>(1)</sup>
1933	1.219.615	3,3
1945	6.124.477	13,4
1950	8.259.159	15,9
1954	9.936.602	17,0
1955	9.159.339	15,2
1958	12.807.342	19,4
1960	12.682.753	18,1
1962	14.850.536	20,0
1966	17.380.531	20,9
1970	22.446.508	24,1
1974	29.636.939	28,4
1978	38.621.797	33,3
1982	49.936.725	39,3
1986	68.303.987	49,6
1990	73.796.930	50,0
1994	78.387.615	50,0
1998	85.494.759	51,6

Fonte: IBGE; Nicolau, 2002; p. 46. Observações: (1) Eleições para a Câmara dos Deputados.

Quadro 4  
 Produto Interno Bruto

Ano	PIB <sup>(1)</sup>	PIB por Habitante <sup>(2)</sup>
1930	36.567.230	1.029,51
1940	56.169.847	1.362,14
1950	99.602.677	1.917,49
1960	203.063.123	2.897,98
1970	369.533.859	3.967,55
1980	845.333.373	6.951,10
1990	988.262.427	6.695,82
2000	1.283.490.222	7.543,59

Fonte: www.ipeadata.gov.br. Observações: (1) R\$ valor real a preços de 2002 (mil); (2) R\$ valor real a preços de 2002.

Quadro 5  
 Crescimento Econômico (%)

Décadas	Crescimento real médio do PIB <sup>(1)</sup>	Crescimento real médio do PIB por habitante <sup>(2)</sup>
1930-1939	4,37	2,87
1940-1949	5,19	2,89
1950-1959	7,15	4,01
1960-1969	6,12	3,13
1970-1979	8,80	5,87
1980-1989	3,03	9,90
1990-1999	1,80	0,34
2000-2002	2,43	1,10

Fonte: www.ipeadata.gov.br. Observações: (1) A preços de 2002; (2) A preços de 2002.

- Abranches, Sérgio H. (1978) *The Divided Leviathan*. Ithaca: Cornell University, tese de doutorado não-publicada.
- Abrucio, Fernando (1998) *Os barões da Federação*. São Paulo: Hucitec.
- Alesina, Alberto e Rodrik, Dani (1994) "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 108(2), maio 1994: 465-90.
- Amsden, Alice H. (1989) *Asia's Next Giant*. Nova York: Oxford University Press.
- Anderson, Benedict (1983) *Imagined Communities*. Londres: Verso, segunda edição, 1991. Primeira edição, 1983.
- Arida, Pérsio (1983) "Neutralizar a inflação, uma idéia promissora". *Economia e Perspectiva* (Boletim do Conselho Regional de Economia de São Paulo), julho 1983.
- Arida, Pérsio (1985) "Déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, vol. 5, nº 4, outubro 1985.
- Arida, Pérsio e Resende, André L. (1984) "Inertial Inflation and Monetary Reform". In John Williamson, org. (1985) *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington: Institute for International Economics. Originalmente apresentado em seminário em Washington, novembro 1984.
- Bacha, Edmar L. (1973) "Sobre a dinâmica de crescimento da economia industrial subdesenvolvida". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3(4), dezembro 1973.
- Bacha, Edmar L. (1988) "Latin America's Debt Crisis and Structural Adjustment: the Role of the World Bank". Rio de Janeiro: PUC, Texto para Discussão nº 198, julho 1988.
- Bacha, Edmar L. e Taylor, John B. (1980) *Models of Growth and Distribution for Brazil*. Washington: World Bank.
- Baer, Werner e Maneschi, Andréa (1969) "Substituição de importações, estagnação e mudança estrutural". *Revista Brasileira de Economia*, 23(1), março 1969.
- Ball, Laurence (2000) "Policy Rules and External Shocks". NBER Working Paper, 7910, setembro 2000, <http://www.nber.org/papers/w7910>.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1933) *A verdade sobre a Revolução de Outubro*. São Paulo: Edições Unitas.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1963) *Desde Quando Somos Nacionalistas?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1973) *Japão: o capital se faz em casa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Barreto, Tobias (1962) “Um discurso em mangas de camisa”. *Estudos Sociais*, Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro.
- Barroso, Geonísio (1958) *Ação da Petrobrás no Recôncavo Baiano*. São Paulo: Fórum Roberto Simonsen.
- Barry, Norman P. (1987) *The New Right*. Londres: Croom Helm.
- Beltrão, Hélio (1984) *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- Boitempo, Hélio César (1988) “Transferências externas e financiamento do governo federal e autoridades monetárias”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 18, n° 1, abril 1988.
- Bomfim, Manoel (1905) *A América Latina*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993. Primeira edição, 1905.
- Bonelli, Regis e Fonseca, Renato (1998) “Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira”. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n° 557.
- Bosanquet, Nick (1983) *After the New Right*. Londres: Heinemann.
- Boschi, Renato (1979) *Elites industriais e democracia*, Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Bracher, Fernão Carlos Botelho (1988) “Relatório Reservado”. Relatório apresentado ao novo ministro da Fazenda do Brasil, em 3 de janeiro de 1988, no momento em que deixava o cargo de Negociador Especial da Dívida Externa brasileira. *Revista de Economia Política*, vol. 8, n° 4, outubro 1988 (Seção Documentos).
- Bracher, Fernão Carlos Botelho (2003) “O câmbio flutuante”. *O Estado de S. Paulo*, 30/4/2003.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1964a) “Origens étnicas e sociais dos empresários paulistas”. *Revista de Administração de Empresas*, n° 11, junho 1964: 83-106.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1964b) “Problemas da agricultura brasileira e suas causas”. *Journal of Inter-American Studies*, 6(1), janeiro 1964: 43-55.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1970) “Dividir ou multiplicar: a distribuição de renda e a recuperação da economia brasileira”. *Visão*, dezembro 1970: 114-123.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1972) “A emergência da tecnoburocracia”. In Bresser-Pereira *Tecnoburocracia e contestação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1972. Republicado em *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981: 17-119.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1973) “O novo modelo de desenvolvimento”. *Dados*, n° 11, 1973: 122-145.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1974a) “Três hipóteses sobre o início da industrialização brasileira e a economia cafeeira”. In Bresser-Pereira, 1974b: 210-212.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1974b) *Empresários e administradores no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1975) “A economia do subdesenvolvimento industrializado”. *Estudos Cebrap* n° 14, outubro 1975: 35-77. Reproduzido em Bresser-Pereira (1977).

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977) *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1978a) *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1978b) “Os desequilíbrios da economia brasileira e o excedente”. *Estudos Econômicos*, 8(3), setembro 1978: 111-124.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1980) “As contradições da inflação brasileira”. *Encontros com a Civilização Brasileira*, nº 21, março 1980. Reproduzido em Bresser-Pereira e Nakano (1984b): 105-131.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1981a) “A inflação no capitalismo de Estado (e a experiência brasileira recente)”. *Revista de Economia Política*, 1(2), abril 1981: 3-42.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1981b) “Pacto social ameaçado”. *Folha de S. Paulo*, 26/3/1981.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1981c) “Pacto social e aliança política”. *Leia Livros*, nº 36, junho-julho.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1981d) *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1981e) “A inflação no capitalismo de Estado (e a experiência brasileira recente)”. *Revista de Economia Política*, 1(2), abril 1981: 3-42.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1982) “Seis interpretações sobre o Brasil”. *Dados*, 25(3), 1982: 269-306. Republicado Bresser-Pereira (1985): 13-46.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1985) *Pactos políticos: do populismo à redemocratização*. São Paulo, Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1986) *Lucro, acumulação e crise*. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1987) “Mudanças no padrão de financiamento dos investimentos no Brasil”. *Revista de Economia Política*, 7(4), outubro 1987: 5-22.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1989) “O caráter cíclico da intervenção estatal”. *Revista de Economia Política*, 9(3), julho 1989: 115-130.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1991a) “A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21(1), abril 1991: 3-23.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1991b) *A crise do Estado*. São Paulo: Nobel.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, org. (1991c) *Populismo econômico*. São Paulo: Nobel.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1992) “Contra a corrente: a experiência no Ministério da Fazenda”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 19, julho 1992: 5-30.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997a) “As três formas de desvalorização cambial”. *Revista de Economia Política*, 17(1), janeiro 1997: 143-146.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997b) “Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos”. *Revista de Filosofia Política* — Nova Série, vol. 1, 1997 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999a) “A Turning Point in the Debt Crisis”. *Revista de Economia Política*, 19(2), abril 1999: 103-120.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999b) “Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995”. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “Self-Interest and Incompetence”. *Journal of Post Keynesian Economics*, 23(3), primavera de 2001: 363-373.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Bresser-Pereira, Sylvio Luiz (1964) “A inflação e os lucros da empresa”. *Revista de Administração de Empresas*, 4(10), março 1964: 69-89.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (1983) “Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação”. *Anais do X Encontro Nacional de Economia*, Belém, Anpec, dezembro 1983. Reproduzido em *Revista de Economia Política*, 4(1), janeiro 1984: 5-21 e em Bresser-Pereira e Nakano (1984b): 56-75.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (1984a) “Política administrativa de controle da inflação”. *Revista de Economia Política*, 4(3), julho 1984: 105-125. Republicado em Bresser-Pereira e Nakano (1984b): 76-101, e em Bresser-Pereira e Nakano (1987): 83-107.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (1984b) *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (1986) “Inflação inercial e choque heterodoxo no Brasil”. In José Marcio Rego, org. (1986): 123-148.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (1987) *The Theory of Inertial Inflation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (1990) “Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor”. *Revista de Economia Política*, 11(4), outubro 1991: 89-104. Trabalho originalmente em inglês, apresentado ao Post Keynesian Workshop, Knoxville, Tennessee, junho 1990, e publicado in Davidson e Kregel (1990).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (2002a) “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”. *Revista de Economia Política*, 21(2), julho 2002: 146-177.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nakano, Yoshiaki (2002b) “Economic Growth with Foreign Savings?” Trabalho apresentado ao Seventh International Post Keynesian Workshop, “Fighting Recession in a Globalized World: Problems of Developed and Developing Countries”. Kansas City, Missouri, 30/6/2002.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Maravall, José María e Przeworski, Adam (1996) *Reformas econômicas em novas democracias*. São Paulo: Nobel.

- Buarque de Holanda, Sérgio (1936-69) *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987. Primeira edição, 1936; quinta edição, texto definitivo, 1969 (desconsideradas reimpressões com denominação de “edição”).
- Camargo, Aspásia (1990) “As duas faces de jânus: os paradoxos da modernidade incompleta”. In Velloso (1990a).
- Campos, Roberto (1979) “Como administrar a transição”. *Folha de S. Paulo*, 1/1/1979.
- Canitrot, Adolfo (1975) “A experiência populista de redistribuição de renda”. In Bresser-Pereira (1991c). Originalmente publicado em *Desarrollo Económico*, nº 15, outubro 1975.
- Canitrot, Adolfo (1981) “Teoría y Práctica del Liberalismo: Política Antiinflacionaria y Apertura Económica en Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 21, nº 82, julho-setembro.
- Cardoso, Eliana (1988a) “O processo inflacionário no Brasil e suas relações com o déficit e a dívida do setor público”. *Revista de Economia Política*, vol. 8, nº 2, abril 1988: 5-20.
- Cardoso, Eliana (1988b) “Seignorage and Repression: Monetary Rhythms of Latin America”. Trabalho apresentado ao XIV International Congress of the Latin American Studies Association, Nova Orleans, março 1988.
- Cardoso, Fernando Henrique (1979) “A fronda conservadora”. *Folha de S. Paulo*, 21/1/1979.
- Cardoso, F.H. e Faletto, E. (1969) *Dependencia y Desarrollo en America Latina: Ensayo de Interpretación Sociológica*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Carneiro, D.D. e Werneck, R.F. (1990) “Dívida externa, crescimento econômico e ajustamento fiscal”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(1), abril 1990: 1-20.
- Carvalho, José Murilo de (1980) *A construção da ordem*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Carvalho, José Murilo de (1987) *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 3ª edição, 1998.
- Castro, Antônio Barros de e Souza, F. E. Pires de (1985) *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Centro de Investigaciones Económicas y Políticas Patria Grande (1981) “Argentina 1976-1980: El Modelo Neoliberal de la Oligarquía”. *Investigación Económica*, nº 156, abril 1981, México.
- CEPAL (1949) *Survey of Latin America*, Santiago.
- CEPAL (1963a) *Estudio Económico de América Latina*, Santiago.
- CEPAL (1963b) *La Industria de Máquinas-Herramientas del Brasil — Elementos para la Programación de su Desarrollo*, janeiro 1963, Santiago.
- CEPAL-BNDE, Grupo Misto (1957) *Análise e proteção do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

- CLAD (1998) *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Caracas: CLAD — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro 1998.
- Cline, William R. (1988) “Dívida internacional: progresso e estratégia”. *Finanças & Desenvolvimento*, Washington, FMI e Banco Mundial, vol. 8, n° 2, junho 1988.
- Coakley, J., Kulasi, F. e Smith, R. (1996) “Current Account Solvency and the Feldstein-Horioka Puzzle”. *The Economic Journal*, 106, 1996: 620-627. Citado em Rocha e Zerbini (2002).
- Cohen, Daniel (1993) “Low Investment and Large LDC Debt in the 1980’s”. *The American Economic Review*, 83(3), junho 1993: 437-449.
- D’Araujo, Maria Celina (2000) *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- Dall’Acqua, Fernando M. e Bresser-Pereira, Luiz (1987) “A composição financeira do déficit público”. *Revista de Economia Política*, vol. 7, n° 2, abril 1988: 54-65.
- Davidson, Paul e Kregel, J. orgs. (1990) *Economic Problems of the 1990s*. Londres: Edward Elgar, 1991. Trabalhos apresentados no Third International Post Keynesian Workshop, Knoxville, Tennessee, junho 1990.
- Delfim Netto, Antônio (1964) “Nota sobre alguns aspectos do problema agrário”. *Temas e Problemas*, 1° caderno.
- Delfim Netto, Antônio (1967) “Discurso no clube da Adecif”. *O Estado de S. Paulo*, 9/6/1967.
- Delfim Netto, Antônio; Pastore, Affonso Celso; Cipollari, Pedro; e Carvalho, Eduardo Pereira de (1965) *Alguns aspectos da inflação brasileira e suas perspectivas para 1965*. São Paulo: Estudos ANPES n° 1.
- Diniz, Eli (1978) *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Doellinger, Carlos Von (1982) “Estatização, finanças públicas e implicações”. *O Estado de S. Paulo*, de 7 a 23 de fevereiro de 1982.
- Dornbusch, Rudiger (1988) “As dívidas dos países em desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*, 8(1), janeiro 1988: 14-49.
- Drucker, Peter F. (1949) *The New Society*. Nova York: Harper & Brothers.
- Dunleavy, P. e O’Leary, B. (1987) *Theories of the State*. Nova York: The Meredith Press.
- Evans, Peter (1979) *The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- Faoro, Raymundo (1957/75) *Os donos do poder*, 2ª edição. Porto Alegre/São Paulo: Globo e Universidade de São Paulo, 1975. Primeira edição, 1957; segunda edição revista, 1975.
- Feldstein, Martin (1995) “Global Capital Flows: Too Little, Not Too Much”. *The Economist*, 30/6/1995.
- Feldstein, Martin e C. Horioka (1980) “Domestic Savings and International Capital Flows”. *Economic Journal*, 90(358), junho 1980: 314-329.

- Fernandes, Florestan (1985) *Nova República?*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Fraga Neto, Armínio e Lara Resende, André (1985) “O déficit público: um modelo simples”. *Revista de Economia Política*, vol. 5, nº 4, outubro 1985: 37-66.
- Frenkel, Roberto e Rozenwurcel, Guillermo (1988) “Restricción Externa y Generación de Recursos para el Crecimiento en America Latina”. Trabalho apresentado à conferência *Beyond the Debt Crisis: Latin America Strategies for the 90s*, Caracas, 28 a 30 de junho 1988 (cópia).
- Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos Fiscais (1963) “Arrecadação tributária, salários e ordenados na administração pública — 1947/52”. *Revista Brasileira de Economia*, ano XVII, nº 1, março.
- Furtado, Celso (1959) *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Furtado, Celso (1968) *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga.
- Gelner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- George, Susan (1988) “Global Economic Security and the Political Implications of the Debt”, mimeo. Trabalho apresentado no Seminar on International Security, South Magazine, agosto 1988.
- Gill, Indermit S. (1998) “Some Determinants of Sustainable Public Administration Reform. Or, Why I am Optimistic about Administrative Reforms in Brazil”. Brasília: Escritório do Banco Mundial em Brasília, novembro 1998. Trabalho preparado para o seminário patrocinado pelo Conselho Britânico, “Public Reform in Brazil and the British Technical Cooperation”, Londres, 23 de novembro 1998.
- Góes, Walder de (1987) “A conjuntura sócio-política e seus desdobramentos alternativos”. Brasília, setembro 1987, mimeo.
- Gordon, R. H. e A. L. Bovenberg (1996) “Why Capital is so Mobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation”. *American Economic Review*, 86(5), dezembro 1996: 1.057-1.075.
- Gouvêa, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e elites dominantes do país*. São Paulo: Paulicéia.
- Governo do Estado de Pernambuco (2000) *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Recife: Comissão Diretora de Reforma de Estado, janeiro 2000.
- Graham, Lawrence S. (1968) *Civil Service Reform in Brazil*. Austin: University of Texas Press.
- Guerreiro Ramos, Alberto (1970) “A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina”. *Revista de Administração Pública*, 4(2), julho 1970.
- Hirschman, Albert O. (1991) *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hochman, Gilberto (1992) “Os cardeais da Previdência Social: gênese e consolidação de uma elite burocrática”. *Dados*, 35(3), 1992.
- Jaguaribe, Hélio (1958) *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB.
- Jaguaribe, Hélio (1962) *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- King, Mervyn (1992) “Growth and Distribution”. *European Economic Review*, 36(2/3), abril 1992: 585-592.
- Kingston, Lúcia Sílvia (1969) “A produtividade da agricultura no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*, 23 (2), abril-junho 1969.
- Krischke, Paulo J., org. (1982) *Brasil, do milagre à abertura*. São Paulo: Cortez.
- Kucinski, Bernardo (1982) *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil Debates.
- Lambert, Jacques (1953) *Le Brésil, Structure Sociale et Institutions Politiques*. Paris: Colin.
- Lamounier, Bolivar e Faria, Jorge Eduardo (1981) *Futuro da abertura: um debate*. São Paulo: Idesp.
- Lara Resende, André (1984) “A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”. *Gazeta Mercantil*, 26 a 28 de setembro 1984.
- Lemgruber, Antonio Carlos (1981) “As recessões de crescimento no Brasil”. *Conjuntura Econômica*, vol. 35, nº 4.
- Lessa, Renato (1999) *A invenção republicana*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Levitas, Ruth, org. (1986) *The Ideology of the New Right*. Cambridge: Polity Press.
- Lewis, Arthur W. (1954) “Economic Development with Unlimited Supply of Labor”. In Agarwala e Singh, orgs., *The Economics of Underdevelopment*. Nova York: Oxford University Press, 1958. Trabalho originalmente publicado em 1954.
- Lopes, Francisco L. (1984a) “Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação”. *Economia em Perspectiva* (Boletim do Conselho Regional de Economia de São Paulo), agosto 1984.
- Lopes, Francisco L. (1984b) “Inflação inercial, hiperinflação e desinflação”. *Revista da Anpec*, nº 7, dezembro 1984.
- Lundberg, Eduardo Luiz (1986) “O desequilíbrio financeiro do setor público — restrição externa, restrição orçamentária e restrição monetária — uma nota”. *Estudos Econômicos*, vol. 16, nº 2, maio 1986.
- Maddison, Angus (1988) “Brasil tem o crescimento mais rápido do PIB desde 1870”. *Folha de S. Paulo*, 27/10/1988: B-6.
- Mannheim, Karl (1956) *Ideologia e utopia*. Porto Alegre: Globo.
- Mantega, Guido (1984) *A economia política brasileira*. São Paulo e Petrópolis: Livraria Polis e Vozes.
- Maravall, José María (1996) “Política e políticas: reformas econômicas na Europa Meridional”. In Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski (1996): 83-132.

- Martins, Luciano (1976) *Pouvoir et Développement Economique*. Paris: Editions Anthropos.
- Martins, Luciano (1985) *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Martins, Luciano (1995) *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos Enap nº 8, 1995.
- Marx, Karl (1867) *O capital — livro I*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968 (primeira edição alemã, 1868).
- Mello, Evaldo Cabral de (1998) “Posfácio” a Joaquim Nabuco (1897/99), 5ª edição.
- Mello, João Manoel C. e Belluzzo, Luiz G. M. (1977) “Reflexões sobre a crise atual”. *Escrita Ensaio*, ano 1, nº 2, 1977.
- Melo, Marcus André (1998) “A política da reforma do Estado no Brasil: *Issue Areas* e processo decisório da reforma previdenciária, administrativa e tributária”. Trabalho apresentado ao seminário “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries”. CIDE/Northwestern University, Cidade do México, 5-6 junho 1998.
- Merkin, Gerald (1982) “Para uma teoria da inflação alemã: algumas observações preliminares”. In Rego (1986). Originalmente publicado in Feldman, Holtfreisch, Ritter e Witt, orgs., *The German Inflation*. Berlin: Walter de Guyter, 1982.
- Mills, C. Wright (1953) *White Collar*. Nova York: Oxford University Press.
- Ministério da Fazenda (1987) *Plano de controle macroeconômico*. Brasília: Ministério da Fazenda, julho 1987.
- Ministério da Fazenda (2003) *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília: Ministério da Fazenda, abril 2003.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1962) *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social, 1963-1965*.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1964) *Programa de ação econômica do governo 1964-1966*, Documentos Epea nº 1.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1967) *Diretrizes do governo — programa estratégico de desenvolvimento*, julho 1967.
- Moisés, José Álvaro (1995) *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática.
- Morley, Samuel A. e Smith, Gordon W. (1971) “The Effect of Changes in the Distribution of Income on Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil”. Price University, Texas Program of Development Studies, Paper nº 15, Texas, Houston, Houston Price University.
- Motta, Fernando Prestes (1979) *Empresários e hegemonia política*. São Paulo: Brasiliense.
- Moura da Silva, Adroaldo *et al.* (1983) *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil.

- Nabuco, Joaquim (1897/99) *Um estadista do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 5ª edição, 1998. Primeira edição, 1897/1899.
- Nakano, Yoshiaki (1982) “Recessão e inflação”. *Revista de Economia Política*, 2(2), abril 1982: 133-137.
- Nakano, Yoshiaki (1989) “Da inércia inflacionária à hiperinflação”. In Rego, J.M., org., *A aceleração recente da inflação*. São Paulo: Bional, 1989.
- Nicolau, Jairo (2002) *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- Nogueira Batista Jr., Paulo (1987) “Formação de capital e transferência de recursos ao exterior”. *Revista de Economia Política*, vol. 7, nº 1, janeiro-março, 1987: 10-28.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Noyola-Vasquez, J. (1956) “El Desarrollo Económico y la Inflación en Mexico y Otros Países Latinoamericanos”. *Investigaciones Económicas*, 16, nº 14, 1956: 606-648.
- Nunes, Edson de Oliveira (1984) *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro e Brasília: Zahar Editores e Escola Nacional de Administração, 1997. Tese de doutoramento: *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*. Universidade de Berkeley, Departamento de Ciência Política, 1984.
- Nurkse, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- O'Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, Modernization Series nº 9.
- Oliveira Lima, Luiz Antonio de (1982) “A atual política econômica e os descaminhos do monetarismo”. *Revista de Economia Política*, vol. 2, nº 1, janeiro-março:139-151.
- Oliveira, Francisco de e Mazzuchelli, Frederico (1977) “Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil”, in Oliveira, Francisco de *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal.
- Osborne, David e Gaebler, Ted (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Özkirimli, Umut (2000) *Theories of Nationalism*. Nova York: St. Martin's Press.
- Pastore, Affonso Celso (1994) “Reforma monetária, inércia e estabilização”. Universidade de São Paulo, Departamento de Economia, maio 1994, mimeo.
- Pattillo, C., Poirson, H. e Ricci, L. (2002) “External Debt and Growth”. *IMF Working Paper*, nº 02/69.
- Paula, Luiz Fernando R. e Alves Jr., Antônio J. (1999) “Fragilidade financeira externa e os limites da política cambial”. *Revista de Economia Política*, 19(1), janeiro 1999: 72-93.
- Pazos, Felipe (1972) *Chronic Inflation in Latin America*. Nova York: Praeger Publishers.

- Petrucci, Vera e Schwarz, Leticia orgs. (1999) *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Prado Jr., Caio (1945) *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 4ª edição, 1956 (primeira edição, 1945).
- Ramos, Alberto Guerreiro (1961) *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Rangel, Ignácio (1963) *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 3ª edição com posfácio e subseqüentes: São Paulo, Brasiliense, 1978.
- Rego, José Márcio, org. (1986) *Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- Rocha, Fabiana e Zerbini, Maria Beatriz (2002) "Using Panel Structure to Discuss the Feldstein-Horioka Puzzle in Developing Countries". São Paulo: Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da USP, maio 2002. Cópia.
- Rodrigues, Leôncio Martins (1990) *Partidos e sindicatos*. São Paulo: Ática.
- Rodrik, Dani (1998) "Who Needs Capital — Account Convertibility?". *Essays in International Finance*, 207. Princeton University.
- Roett, Riordan (1988) "Latin America's Debt: Problems and Prospects". *Brazilian-American Business Review/Directory*, da Brazilian-American Chamber of Commerce. Washington, abril 1988.
- Rossi, José W. (1987) "A dívida pública no Brasil e a aritmética da instabilidade". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 17, nº 2, agosto 1987.
- Sachs, Jeffrey (1987) "Política comercial e cambial em programas de ajustamento voltados para o crescimento". *Revista de Economia Política*, vol. 8, nº 2, abril 1988 (versão original em inglês, 1987).
- Sachs, Jeffrey e Berg, Andrew (1988) "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance". *NBER Working Paper* nº 2607, junho 1988.
- Salama, Pierre (1989) *Dollarisation et Désindustrialisation? Les Effets Pervers des Politiques d'Ajustement*. Paris: La Découverte.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1985) "A pós-revolução brasileira". In Hélio Jaguaribe et al., *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1993) *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Sargent, Thomas J. (1982) "Os finais de quatro hiperinflações". In Rego (1986). Originalmente publicado em inglês, in Robert E. Hall, org., *Inflation: Causes and Effects*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- Schneider, Ben Ross (1991) *Bureaucracy and Industrial Policy in Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press. Em português *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- Schwartzman, Simon (1963) "Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político". *Estudo Crítico, Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3(1), março 1963.

- Simonsen, Mário Henrique (1970) *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro: ANPEC.
- Simonsen, Mario H. e Cysne, Rubens P. (1995), *Macroeconomia*. São Paulo: Atlas.
- Singer, Paul (1973) “As contradições do milagre”. *Estudos Cebrap*, n° 6, out-dez.
- Sinn, S. (1992) “Saving-investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence from Annual Data”. *Economic Journal*, setembro, 1992, n° 102: 1162-1170. Citado em Rocha e Zerbini (2002).
- Stein, Stanley J.(1957) *The Brazilian Cotton Manufacture*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Sunkel, Oswaldo (1958) “La Inflación Chilena: Un Enfoque Heterodoxo”. *El Trimestre Económico*, 25(4), outubro 1958. Transcrito em Oswaldo Sunkel et al. (1967) *Inflación y Estructura Económica*. Buenos Aires: Paidós.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo (1994) “A renda mínima garantida como uma proposta de eliminar a pobreza no Brasil”. *Revista de Economia Política*, 13(1), janeiro 1994.
- Tavares, Maria da Conceição (1963) “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. In M. C. Tavares (1972). Originalmente publicado em espanhol, 1963.
- Tavares, Maria da Conceição (1972) *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Tavares, Maria Conceição (1978) *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*, Rio de Janeiro, FEA da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo.
- Tavares, Maria Conceição e Serra, José (1971) “Mas Allá del Estancamiento: Una Discusión sobre el Estilo de Desarrollo Reciente”. *El Trimestre Económico*, 33(152), outubro 1971. Publicado em português in Tavares (1972).
- Taylor, Frederic W. (1911) *The Principles of Scientific Management*. Nova York: Harper, 1ª edição.
- Taylor, John B. (1993) “Discretion versus Policy Rules in Practice”. *Carnegie-Rochester Series on Public Policies* 39: 195-214.
- Taylor, John B. (2001) “The Role of the Exchange Rate in Monetary-Policy Rules”. *American Economic Review*, 91(2), maio 2001: 263-267.
- Therborn, Goran (1977) “The Rule of Capital and the Rise of Democracy”. *New Left Review*, n° 103, maio-junho 1977.
- Tokeshi, Hélcio (1991) *Indexação informal, probabilidade e comportamento convencional*. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp. Dissertação de Mestrado, agosto 1991.
- Torre, Juan Carlos (1990) “El Gobierno de la Emergencia en la Transición Democrática: de Alfonsín a Menem”. Buenos Aires: Instituto di Tella, 1990. Publicado em G. Urbani e R. Ricciu, orgs. (1991) *Dalle Armi alle Urne: Economia, Società e Politica nell'America Latina degli Anni Novanta*. Bolonha: Il Mulino, 1991.

- Velloso, João Paulo Reis (1990a) “Um país sem projeto: a crise brasileira e a modernização da sociedade — primeiras idéias”. In Velloso (1990b).
- Velloso, João Paulo Reis, org. (1990b) *A crise brasileira e a modernização da sociedade*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Velloso, João Paulo, Reis, org. (2000) *Brasil 500 anos. Futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Vergara, Pilar (1982) “Autoritarismo e mudanças estruturais no Chile”. *Revista de Economia Política*, vol. 2, n° 3, julho-setembro 1982: 77-110.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1970) “Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional”. *Revista de Administração Pública*, 4(1), janeiro 1970.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1983) *A reforma administrativa da era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1984) “A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral”. *Revista de Administração Pública*, 18(1), janeiro 1984.
- Weffort, Francisco C. (1984) *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense.
- Weisskopf, Thomaz E. (1978) “Marxist Perspectives on Cyclical Crisis”. In Bruce Steinberg et al. orgs. (1978) *U.S. Capitalism in Crisis*. Nova York: The Union for Radical Political Economics.
- Werneck Sodré, Nelson (1958) *A revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
- Werneck, Rogério Furquim (1983) “A armadilha financeira do setor público e as empresas estatais”. In Moura da Silva, Adroaldo et al. (1983).
- Werneck, Rogério Furquim (1987) *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus.
- Whyte Jr., William H. (1956) *The Organization Man*. Nova York: Doubleday.
- Williamson, John (1990) “What Washington Means by Policy Reform” e “The Progress of Policy Reform in Latin America”. In Williamson, John, org. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington: Institute for International Economics: 7-38 e 353-420, respectivamente.

# ÍNDICE REMISSIVO

- Abranches, Sérgio H., 400
- Abrucio, Fernando, 318, 319
- Acumulação de capital, 14, 176, 179-80, 185, 187, 204-5, 216, 219, 238, 349-51, 358
- Agenda, 131, 178-80, 185-7, 189-93, 196, 204-5, 212, 214, 216, 219, 232, 238, 270, 348-51, 358-59, 364, 377, 394
- Agricultura, 325, 337, 345, 358, 361, 336
- Agriculturalismo, 36, 38, 57, 71, 73, 83-4, 101, 106-7, 111, 115, 122, 128-30, 142, 144, 156, 190, 201, 305
- Ajuste fiscal, 229, 249, 270-1, 273-4, 277, 282-3, 290, 296-97, 299, 320-21, 323, 346-8, 352, 376, 379, 387, 390, 402-5, 416
- Alarmismo, 18, 100, 118, 120, 122, 140
- ALCA, 377
- Alesina, Alberto, 378
- Alta inflação, 22, 227, 278, 281, 283-4, 289-90, 292, 293, 295, 298-9, 333, 337, 354, 379
- Alves Branco, Manuel, 100
- Alves Jr., Antônio J., 372
- Amaral Peixoto, Comissão, 314
- Amsden, Alice H., 378
- Anderson, Benedict, 411
- ARENA, 209, 214, 217, 219-20
- Arida, Pérsio, 244, 264, 278, 286, 291-2, 295, 283, 338
- Aristocracia, 34, 42-3, 52, 63, 73, 77, 82, 88-9, 100-2, 104, 106-7, 110-2, 116-7, 120, 142, 310
- Arns, Dom Paulo Evaristo, 208
- Ato Institucional nº 5, 145, 158-60, 163, 208-10, 213, 217-18
- Autoritarismo, 22, 145, 157, 204, 211-2, 214, 219, 225, 307, 311, 323, 414
- Bacha, Edmar, 168, 196, 240, 264, 278, 283, 286, 387-8
- Baer, Werner, 125
- Balança comercial, 135, 191, 192, 193, 200, 201, 368
- Balanco de pagamentos, 47, 138, 192, 227, 230, 233, 263, 265, 281, 334, 336-7, 340, 344, 349, 357, 361-2, 381-3, 386, 403-4, 406-7
- Ball, Lawrence, 339
- Banco Central, 51, 142-3, 234, 237, 243-4, 247, 262, 264, 271, 274, 282-3, 297, 299, 300, 316, 321, 338-42, 361, 370, 373, 376, 379-80, 382-9, 391, 401, 404-5, 407-9
- Banco Mundial, 218, 239, 271, 282, 352-3, 356, 401-2, 417
- Baran, Paul, 188
- Barão de Mauá, 42
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre, 25, 154, 309, 373
- Barreto, Tobias, 86-7, 307
- Barroso, Geonísio, 53
- Belluzzo, Luiz Gonzaga M., 189
- Beltrão, Hélio, 317, 422
- Bentes, general Euler, 219
- Berg, Andrew, 378
- Bleaney, Michael, 248
- BNDE, 53

- BNDES, 283, 295, 316, 376, 407, 416
- Boitempo, Hélio César, 243-4
- Bomfim, Manoel, 304
- Bonelli, Régis, 366
- Bosanquet, Nick, 276
- Boschi, Renato, 260
- Bovenberg, Ary Lans, 373
- Bracher, Fernão C. B., 239, 407
- Brady, Nicholas F., 246
- Bresser-Pereira, Luiz  
Carlos, 25, 135, 62, 97, 82, 128, 167-8, 176, 188, 190-1, 198, 204, 210, 212, 217, 226-7, 229, 234, 239, 246-8, 250, 264-5, 271, 277, 282-3, 285-6, 289, 292, 294, 331, 329, 334-5, 338-9, 341, 345, 348, 364, 368, 370, 378-9, 400, 402, 415, 423
- Bresser-Pereira, Sylvio  
Luiz, 135
- Buarque de Holanda,  
Sérgio, 13, 306-7, 312
- Buchanan, James M., 248, 275
- Burguesia, 14, 16-7, 26, 36, 44, 99, 102, 104, 107, 109-10, 112-3, 115-6, 118, 140, 157, 176, 195, 204-7, 209-21, 223, 225-6, 228-9, 259-60, 266, 272, 302-3, 306, 310, 315, 319, 321-3
- Burke, Edmund, 276
- Burocracia, 17, 19, 212, 221, 249, 303, 305, 307, 310-15, 318, 320-3, 396, 400
- Café, 7, 35-6, 38, 41-2, 44-6, 51-4, 62, 73, 80, 81, 100, 107, 111-2, 115, 122, 128, 151, 165, 178-9, 185, 231, 302-3
- Camargo, Aspásia, 394
- Campos, Roberto, 157, 165, 206, 210, 218, 422
- Canitrot, Adolfo, 195, 356
- Capitalismo, 7, 9, 14, 32-3, 37-8, 58, 80, 82, 90-2, 102, 117-8, 140, 147, 166, 176-9, 185, 205-6, 210, 217-8, 225-7, 258, 260-1, 268, 285, 304, 310, 312-3, 325, 327, 374, 400, 412
- Cardoso, Eliana, 245
- Cardoso, Fernando  
Henrique, 15, 167, 169, 218, 247, 263, 266, 271, 275, 278, 282, 294-5, 297, 299, 324, 333-5, 337-8, 344, 349-50, 357-8, 361, 370, 375, 396-8, 423
- Cardoso, Ruth, 335
- Cardoso de Mello, Zélia, 274, 423
- Carneiro, Dionísio Dias, 243
- Carvalho, José Murilo de, 305-8
- Castelo Branco, Humberto, 124, 127, 137, 142-4, 155, 158-62, 165, 176, 178, 207, 422
- Castro, Antônio Barros de, 170-1, 174, 233
- CEPAL, 21, 47-8, 53, 56, 59, 61, 168, 170
- Choques externos, 186, 237, 339
- Ciclo econômico, 185, 214, 364
- Ciclo longo ou de Kondratieff, 222
- CLAD, 330
- Classe média patrimonialista, 143
- Classe média profissional, 15-7, 19, 20, 22, 84
- Classe trabalhadora, 16, 157, 189, 229, 323, 394
- Cline, Willian R., 239
- Clinton, Bill, 417
- Coakley, Jerry, 350
- Cohen, Daniel, 353
- Collor de Mello, Fernando, 228, 246, 269, 272-8, 282, 294, 300, 323, 416, 423
- Confidence building*, 13, 14, 268, 361, 397, 416
- Confisco cambial, 52, 106, 111
- Conflito distributivo, 189, 197-9, 284, 286, 288, 292, 368
- Congresso, 80, 108, 112, 120, 142, 208-9, 262, 297, 320, 329, 393
- Consenso de Washington, 229, 246-51, 253, 270-2, 345-6, 402, 407, 416

- Conservadorismo, 116-9, 122, 147-8, 153, 155, 207, 225, 259-60, 268, 306
- Constituição de 1988, 225, 227, 259, 262, 268-9, 320-1, 326
- Constituinte, 262, 266, 268
- Contrato social, 8, 269-70, 364, 395
- Cosmopolitismo, 26, 27, 100-3, 106-7, 109, 122
- Costa e Silva, general, 135, 144, 155, 157-60, 162-3, 165, 176-7, 422
- Couto e Silva, general Golbery do, 221
- Covas, Mário, 266
- Crescimento econômico, 9, 18, 25, 33, 138-9, 157, 167, 204, 227, 232, 238, 279, 333, 374, 405, 425
- Crise cambial, 343, 357, 361, 363, 368, 383
- Crise econômica, 7, 16, 18, 21, 44, 123-5, 127, 130, 137, 139, 143, 147, 152, 157, 168-71, 175, 197, 203, 222, 226, 229, 232-4, 240, 257-9, 261, 263-5, 268, 278, 281, 300, 315, 334, 344, 399
- Crise política, 257-9, 264-6, 168, 273, 319
- Currency board*, 292, 296, 371
- Curva de Philips, 286, 292, 300, 340
- Cysne, Rubens Penha, 353
- d. João VI, 105, 312
- D'Araujo, Maria Celina, 311
- Dall'Acqua, Fernando, 234
- Déficit público, 11, 22, 162, 191, 230-1, 234-45, 247, 249-50, 252-5, 262-3, 265, 270, 274, 278, 283, 289-90, 292, 299, 319, 337, 341, 344-5, 352, 360, 365, 380-1, 383, 385, 403, 416
- Delfim Netto, Antônio, 65, 70, 71, 136, 160-1, 176, 196, 199, 201, 219, 294, 422
- Demanda efetiva, 363
- Democracia, 7, 8, 13, 15, 18-20, 37, 80, 159, 207, 209-11, 213, 216, 219-20, 222, 223, 225-7, 257-9, 268-70, 276, 279, 301, 307, 309, 313, 315, 318-20, 328, 330, 334-5, 371, 393-6, 398-400
- Democracia consolidada, 228, 395
- Democracia de elites, 315
- Democracia liberal, 205
- Democracia representativa, 176
- Democracia social-liberal, 223
- Diniz, Eli, 260
- Direitos sociais, 11, 16, 19, 223, 227-8, 259, 331, 349, 401
- Diretas Já, 18, 221-2, 257, 277
- Distribuição de renda, 15-6, 22, 126, 168, 170, 173-4, 181-2, 189, 217-18, 223, 270, 276, 319, 369, 374, 377-8, 397, 399
- Ditadura, 43, 163, 208, 214, 258
- Dívida externa, 14, 22, 192-5, 200-1, 225-7, 229-30, 232-4, 236-47, 249-50, 252-3, 262-3, 265, 268, 270, 271, 273, 276, 278-9, 281, 298, 319, 321-2, 334, 336, 342, 344, 347, 353-5, 357-8, 361-2, 364-5, 368-71, 374, 379-80, 383-6, 402-3, 407, 417, 417
- Doellinger, Carlos Von, 199
- Dole, Bob, 417
- Dornbusch, Rudiger, 240, 291
- Dornelles, Francisco, 261
- Drucker, Peter F., 91
- Dunleavy, Patrick, 276
- Dutra, general Eurico de Gaspar, 421
- Efeito Oliveira-Tanzi, 244-5
- Elite, 7, 11-2, 15, 20, 33, 218, 227-9, 239, 249, 257, 260, 267-8, 301, 303, 305-8, 313, 315, 318, 321, 323, 325, 330, 336, 346, 358-62, 374, 396-9, 413, 417, 419

- Empresa burocrática, 33, 90, 92, 94, 96-8, 155, 177, 203  
 Empresa familiar, 33, 93  
 Encilhamento, 10, 42  
 Escola austríaca, 248, 275  
 Escola da escolha pública, 248  
 Estado-Nação, 7, 397, 411-2, 418  
 Estatização, 64, 66, 156, 209, 213  
 Estrutura agrária, 128-30  
 Estruturalismo, 285  
 Estruturalistas, 69, 130, 132, 138, 285, 290, 374, 415  
 Evans, Peter, 316, 318  
 Expectativas racionais, 248, 293  
 Exploração imperialista, 212  
 Faletto, Enzo, 167-8  
 Faoro, Raymundo, 14, 303-7, 310, 312  
 Faria, Jorge Eduardo, 214  
 Feldstein, Martin, 349, 373  
 Feldstein-Horioka Puzzle, 349, 350  
 Fernandes, Florestan, 258-9  
 Figueiredo, general João Batista de, 199, 209-10, 218-9, 257, 317, 422  
 FMI, 201, 229-31, 235, 274, 282, 299, 334, 336, 343-4, 352-3, 356, 362, 374, 379, 401-2, 404  
 Fonseca, Renato, 366  
 Fraga Neto, Armínio, 244, 271, 274, 300, 282, 338  
 Franco, Gustavo, 271, 283  
 Franco, Itamar, 246, 277-8, 282, 295, 324, 423  
 Frenkel, Roberto, 246  
 Frente Parlamentar Nacionalista, 108  
 Frente Única, 110  
 Friedman, Milton, 248, 271, 275, 292  
 Funaro, Dilson, 261, 344, 423  
 Furtado, Celso, 11, 14, 22, 44-7, 102, 126, 168-71, 182, 188, 359-62, 422  
 Gaebler, Ted, 324  
 Garrastazu Médiçi, general Emílio, 163, 165, 208, 422  
 Geisel, general Ernesto, 18, 203, 207-8, 422  
 general Alvarado, 203  
 general Torrijos, 203  
 George, Susan, 249  
 Gill, Indermit S., 326  
 Globalismo, 11, 15, 322, 413-4, 417-9  
 Globalização, 313, 322, 324, 375, 417  
 Góes, Walder de, 206-1  
 Gonzalez, Felipe, 335  
 Gordon, Roger H., 373  
 Goulart, João, 119, 121, 125, 129, 140, 260, 281, 314, 319, 422  
 Gouvêa, Gilda Portugal, 323  
 Graham, Lawrence S., 313  
 Grupo tecnocrático, 97  
 Gudin, Eugênio, 214, 421  
 Guerra do Paraguai, 42, 114  
 Guerreiro Ramos, Alberto, 13, 114, 314  
 Guimarães, Ulysses, 25, 208, 222, 265  
 Hayek, Friedrich, 248, 275  
 Herzog, Vladimir, 208  
 Hicks, John R., 248  
 Hiperinflação, 228, 232, 267-8, 273, 282, 289-90, 292-4, 297, 320-3, 369  
 Hirschman, Albert O., 248, 276, 358  
 Hobbes, Thomas, 8, 395  
 Hochman, Gilberto, 323  
 Horioka, Charles Yuji, 349, 373  
 Ideologia idealista militar, 158  
 II PND, 187, 193, 195, 197, 214-15  
 Império, 82, 115, 303-6, 308-9  
 Indexação, 157, 190, 191, 231, 232, 278, 286, 288, 290-2

- Industrialismo, 44, 100-3, 105, 108-9, 111-2, 115-6, 122, 140
- Industrialização, 7, 9, 10, 14, 17, 21, 35, 36-8, 41, 43, 49, 51-2, 55-62, 64, 66, 69, 70, 73-4, 78-9, 82-3, 85-6, 89, 91-2, 101-3, 105-7, 109-13, 116-8, 122, 124, 128-30, 133, 155, 167, 170, 175, 178-9, 204, 212, 251, 270, 301, 313, 316, 319, 336, 360, 377
- Inflação autônoma, 283, 288, 286
- Inflação de custos, 71, 130, 132, 134-7, 139, 160-2, 190-1, 230, 283, 285, 381, 409
- Inflação de demanda, 130, 132, 157, 161-2, 283, 286-7, 338
- Inflação estrutural, 129, 132, 201
- Inflação inercial, 21, 189, 191, 238-9, 264-5, 281-3, 286, 288-89, 291-4, 296, 299
- Inovações empresariais, 364
- ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), 13, 21, 101, 109
- Instrução nº 17, 51
- Instrução nº 70, 51, 112
- Instrução nº 113, 57, 113, 115
- Intervencionismo desenvolvimentista, 100-6, 108-9, 123
- Jaguaribe, Hélio, 26, 81, 91, 101, 109-10
- Johnson, Harry Gordon, 248
- Kennedy, John F., 141
- Keynes, John Maynard, 22-3, 45-6, 188, 284
- King, Mervyn, 378
- Kingston, Lúcia Sílvia, 129
- Krischke, Paulo J., 214
- Kubitschek, Juscelino, 17, 37, 55, 57, 107, 110-1, 124, 140, 166, 230, 281, 314, 319, 359, 421
- Kucinski, Bernardo, 208
- Lambert, Jacques, 86
- Lamounier, Bolívar, 214
- Lei Falcão, 208
- Lemgruber, Antonio Carlos, 186
- Lessa, Renato, 309
- Levitas, Ruth, 276
- Lewis, Arthur W., 72, 377
- Liberalismo, 51, 64, 91, 100, 102-7, 109, 122, 153, 164-5, 216, 275, 412, 414
- Liberalismo intervencionista, 153, 154
- Lopes, Francisco, 271, 264, 278, 286, 291-2, 338, 387-8
- Lott, general Henrique Teixeira, 118
- Lucas, Robert F., 248, 275
- Lucro, 9, 22, 32, 47, 55, 58, 60, 68, 106, 113, 117, 125, 134-7, 143-4, 149, 161-2, 177-80, 187-91, 194, 197-200, 212, 215-6, 220, 246, 253, 281, 287, 327-8, 356, 364-8, 373, 390, 407
- Lula da Silva, Luís Inácio, 220, 273, 278, 299, 342-3, 375-6, 398, 400, 402, 404, 407-9, 423
- Lundberg, Eduardo Luiz, 244
- Luxemburgo, Rosa, 188
- Maddison, Angus, 231
- Malan, Pedro, 333, 338, 423
- Maneschi, Andréa, 125
- Manifesto Pau-Brasil, 359
- Mannheim, Karl, 78
- Mantega, Guido, 188, 423
- Maravall, José María, 247, 335
- Marques Moreira, Marcílio, 274-5, 278, 282, 300, 423
- Martins, Luciano, 316, 400
- Martins, Paulo Egydio, 208
- Marx, Karl, 11, 22, 89, 90, 305, 377
- Mazzuchelli, Frederico, 189
- MDB, 209, 219-20
- Mello, Evaldo Cabral de, 304-5
- Mello, general Ednardo D'Ávila de, 208

- Mello, João Manuel C., 189
- Melo, Marcus André, 329
- Merkin, Gerald, 284
- Militares, 17, 34, 55, 82, 87, 89, 95, 97-8, 107, 122, 141-4, 147-8, 153-6, 158, 163, 165-6, 171, 176-7, 207-8, 210, 219, 225, 260, 266-8, 303, 307-8, 315
- Mills, C. Wright, 92, 93, 205
- Modelo de subdesenvolvimento industrializado, 14, 18, 20, 167, 175-7, 179, 183, 223, 378
- Modelo de substituição de importações, 16-8, 61-2, 73, 126, 129-32, 137, 145, 149-50, 168, 170, 175-6, 180, 227-8, 247, 249, 251, 270, 271, 273, 278, 301, 312, 321, 348, 377
- Modelo econômico neoliberal, 18
- Modelo liberal-dependente, 16, 18
- Modelo primário-exportador, 17, 175
- Modelos de desenvolvimento, 16, 18, 73, 75, 147, 167-8, 175-7, 179, 181, 183, 270, 364
- Moeda, 44, 46, 51, 71-2, 112, 162, 190-1, 194, 233, 237, 244, 246-7, 278, 282, 284, 287, 289-93, 295-7, 337, 340, 351, 369, 403
- Moisés, José Álvaro, 398
- Monetaristas, 69, 72, 130, 132, 186, 190, 248, 271, 275, 283-4, 287, 289, 295
- Montoro, André Franco, 208, 221-2, 266
- Moral hazard*, 373
- Moratória, 229-30, 238-9, 246, 268, 336, 344, 381
- Morley, Samuel A., 181
- Motta, Fernando Prestes, 210
- Moura da Silva, Adroaldo, 288
- Nabuco, Joaquim, 305, 307
- Nacionalismo, 13-5, 19, 22, 26-7, 52, 100-3, 105-6, 108-9, 112-3, 115-7, 122, 140, 153-5, 165-6, 266, 268, 400-14, 418-9
- Nakano, Yoshiaki, 190-1, 264, 273, 277, 282-3, 286, 289, 291-3, 339, 341, 348, 368, 370, 379-80, 383
- Neo-estruturalistas, 264, 266, 278, 283, 296
- Neoliberal, 7, 11-3, 15, 18, 228-9, 248, 251, 271-3, 275-6, 323, 346, 359, 363, 372, 375, 397, 402, 414, 416-7, 419
- Neoliberalismo, 14, 153-4, 275, 333, 400, 402, 414
- Neoliberalismo clássico, 153-4
- Neomaxistas, 188
- Neopopulista, 363, 368-9
- Neves, Tancredo, 221-2, 258, 261, 266
- Niskanen, William, 248
- Nogueira Batista Jr., Paulo, 240
- North, Douglass C., 374
- Nova República, 238, 258-60, 262-5, 270, 282
- Novo desenvolvimentismo, 21-2, 411, 414-6, 418-9
- Novo nacionalismo, 14, 113, 418-9
- Novos clássicos, 248
- Noyola-Vasquez, Juan, 285
- Nunes, Edson de Oliveira, 316, 400
- Nurkse, Ragnar, 377
- O'Leary, Brendan, 276
- O'Connor, James, 252
- O'Donnell, Guillermo, 20, 141-2
- Oligarquia, 17, 33-8, 42-3, 55, 57, 80, 83, 85, 107, 122, 164, 178, 204, 303, 306, 308-10, 319
- Oliveira, Francisco de, 189
- Oliveira Lima, Luiz Antonio de, 201
- Olson, Mañcur, 248, 275

- Ortodoxos, 8, 195-6, 214, 238, 265, 268, 274, 278, 282-3, 294, 389
- Osborne, David, 324
- Özkirimli, Umut, 412
- Pacto  
Burocrático-Autoritário, 17-9, 141-2, 145, 157, 165, 167, 176-7, 206, 211
- Pacto  
Burocrático-Capitalista, 17
- Pacto Burocrático-Liberal, 19-20, 393, 396-8
- Pacto político oligárquico, 17
- Pacto  
Popular-Democrático, 17-8, 21, 203, 211, 217, 225-6, 228, 257, 261, 265, 267, 269-70, 272-3, 282, 395
- Pacto Popular-Nacional, 7, 17, 21, 99-100, 176, 310, 315, 319, 393, 398, 400, 404
- Pactos políticos, 8, 16-7, 19-21, 141, 145, 157, 167, 175-6, 203, 209-11, 217, 225, 257-8, 261, 269, 272, 279, 394, 396, 398-400, 411
- PAEG, 62-3, 65, 67-8, 70, 83
- Partido Comunista Brasileiro, 108
- Partido Trabalhista Brasileiro, 108
- Partidos políticos, 159, 217, 274, 395
- Pastore, Affonso Celso, 283, 295
- Pattillo, Catherine, 353
- Paula, Luiz Fernando R., 372
- Pazos, Felipe, 286
- PDS, 217, 220-1, 225, 266
- PDT, 220
- Petrucci, Vera, 326
- PFL, 220, 222, 225, 266, 333, 397
- Phelps, Edmund, 248
- Pinto, Aníbal, 180
- Pires, Waldir, 262, 267
- Plano Arroz com Feijão, 268, 294
- Plano Austral, 296
- Plano Baker, 271
- Plano Brady, 246, 265, 279, 281, 347
- Plano Bresser, 265, 282, 294-5
- Plano Collor I, 274, 282, 294-5
- Plano Collor II, 274, 294
- Plano Cruzado, 18, 226, 238-9, 257, 264-5, 268-70, 272, 282, 289, 292, 294-6, 319-20
- Plano de Controle Macroeconômico, 234, 245, 250, 265
- Plano de Convertibilidad*, 339
- Plano de Metas, 56
- Plano Eris, 274, 282
- Plano Marcílio, 274
- Plano Real, 21, 227, 278-9, 281-2, 291, 294-8, 333, 337, 349, 361, 396, 409
- Plano Trienal, 64, 69-71
- Plano Verão, 268, 282, 294
- PMDB, 220, 225
- Poder político, 33-4, 98, 157, 303, 305, 310, 315
- Poirson, Hélène, 353
- Pós-keynesianos, 188
- Poupança externa, 11, 18, 21, 246, 336-7, 345, 347-52, 354-8, 362, 403-4, 416
- Poupança pública, 227, 234-6, 238, 240-2, 244, 247, 250, 252-5, 263
- PP, 220
- Prado Jr., Caio, 14, 226
- Pragmatismo, 248, 317, 340, 401
- Primeira Guerra Mundial, 42, 77, 91, 293
- Primeira República, 42, 80, 82, 115, 303-4, 306, 308, 318
- Primeira Revolução Industrial, 90-1, 93, 98
- Proclamação da República, 42-3, 82, 114, 308, 315
- Proletariado, 26, 36-7, 43, 223
- Przeworski, Adam, 247
- PSD, 38
- PSDB, 266, 268, 273, 333, 396-7
- PT, 220

- PTB, 220
- Puzzle*, 349
- Quadros, Jânio, 421, 116, 118-9, 121, 139
- Radicalismo, 100, 103, 118, 120-1, 166, 275, 417
- Ramos, Alberto Guerreiro
- Rangel, Ignácio, 22, 132-3, 161, 189, 283-5, 289, 300, 310
- Reagan, Ronald, 275
- Reforma institucional, 363, 419
- Reformismo, 108, 116-20, 122
- Rego, José Márcio, 292
- Regulação, 249, 324, 376
- Relação marginal produto-capital, 63, 74
- República, 10, 25, 36, 115, 121, 140, 148, 176, 209, 221, 238, 258-9, 262, 264-5, 278, 282, 308, 310, 315, 318, 339
- República Velha, 36
- Resende, André Lara, 244, 264, 278, 286, 291-2, 295, 283
- Revolução Burguesa, 259
- Revolução capitalista brasileira, 7, 269, 348, 358-9, 394
- Revolução de 1930, 7, 10, 34, 37, 42-3, 47, 55, 73, 82, 106, 114, 164, 309-10, 315
- Revolução de 1932, 43
- Revolução de 1964, 38, 56, 97, 109, 119, 121-2, 129, 135, 141-2, 147, 157-9, 164, 176-7
- Revolução de Cromwell, 34
- Revolução Francesa, 34
- Revolução Industrial, 10, 14, 35, 41, 60-2, 83-4, 89-90, 92, 128, 148-50, 174, 228, 270, 377
- Revolução Industrial Brasileira, 10, 42, 47, 50, 54, 60-1, 63, 73, 78, 91, 97, 100-1, 111, 115-6, 121, 123, 128, 134, 147-9, 152, 155, 377
- Revolução Nacional Brasileira, 7, 21-2, 35, 42-3, 79, 82, 99, 103, 105, 107-110, 116, 121, 147, 164, 178, 228, 270, 358-9, 394, 411, 419
- Revolução Russa de 1917, 34
- Ricci, Luca, 353
- Risco-Brasil, 300, 341-2, 361, 370, 379-84, 386-7, 390-1, 401, 405-6
- Robinson, Joan, 284
- Rocha, Fabiana, 350
- Rodrigues, Leôncio Martins, 398
- Rodrik, Dani, 347, 378
- Roett, Riordan, 239
- Rossi, José W., 245
- Rostow, Walt Whitman, 35, 110
- Rozenwurcel, Guillermo, 246
- Sachs, Jeffrey, 243, 250, 378
- Salama, Pierre, 243
- Salários, 19-20, 55, 68-9, 71, 74, 83, 126-8, 131, 136-7, 139, 170, 172-3, 187-8, 191, 195-9, 205, 215, 231, 245, 251, 263-5, 270, 281, 286-7, 291, 297-8, 300, 318, 324, 340-1, 351, 354-6, 363-71, 390, 399-400, 403, 406, 408, 416
- Santos, Wanderley Guilherme dos, 399
- Sargent, Thomas J., 248, 293, 390
- Sarney, José, 222, 226, 228, 232, 238, 257-8, 260-1, 263, 266-9, 282, 294, 320, 323, 423
- Schneider, Ben Ross, 316, 318, 323, 400
- Schumpeter, Joseph, 11, 284
- Schwartzman, Simon, 109
- Schwarz, Leticia, 326
- Securitização, 239, 246, 376
- Segunda Guerra Mundial, 38, 47-8, 50, 56, 62, 85, 100, 108, 123
- Segunda Revolução Industrial, 90-6, 98

- Segundo Consenso de Washington, 18, 21, 279, 336-7, 345-52, 356, 358, 362, 386, 397, 400, 402-6, 409
- Serra, José, 167-8, 180, 187, 338, 423
- Simonsen, Mário Henrique, 195-6, 199, 285-6, 353, 422
- Singer, Paul, 188
- Sinn, Stefan, 350
- Sistema econômico, 33-4, 60, 104, 133, 137, 142, 186, 190, 229, 262, 358, 380
- Sistema institucional, 411
- Sistema social, 31, 77, 92, 94
- Smith, Adam, 11
- Smith, Gordon W., 181
- Soares, Mário, 335
- Socialismo, 15, 33, 64, 91, 103, 108, 118, 212, 220, 223
- Sociedade civil, 8, 11, 15, 203, 207-11, 213, 217, 219, 223, 225, 228, 257, 259, 263, 265, 268, 301, 308, 318-9, 330, 364, 369, 371-2, 395, 399, 407, 411
- Souza, Paulo Renato de, 338
- Stein, Stanley J., 49
- SUMOC, 51, 56-7, 113, 115
- Sunkel, Oswaldo, 285
- Suplicy, Eduardo Matarazzo, 378
- Sweezy, Paul, 188
- Tavares, Maria da Conceição, 126, 167-8, 180
- Taxa de câmbio, 11, 44, 47, 106, 194-5, 249, 281, 290, 296-7, 333, 337, 339-44, 350-2, 354, 361-2, 369-71, 373, 381-2, 386-8, 390, 401, 403-8, 416
- Taxa de juros, 11, 135-7, 186-7, 193-4, 196, 199-201, 227, 229, 234, 239, 245-6, 249, 263, 274-5, 281, 298-300, 337-44, 350-1, 354, 356, 361-4, 368, 370, 373, 379-91, 400-1, 403-9, 416
- Taylor, Frederic W., 94-5
- Taylor, John B., 196, 339-40, 390
- Tecnoburocracia, 14, 176-7, 179, 204-6, 210-1, 214-5, 217-9, 225, 229
- Tecnocracia, 93, 97-8, 142, 154
- Teoria do subconsumo, 188
- Teoria estruturalista, 70, 285
- Teoria neoclássica, 373
- Terceiro setor, 335
- Thatcher, Margareth, 275, 417
- Therborn, Goran, 210
- Tokeshi, Hécio, 294
- Torre, Juan Carlos, 395
- Tullock, Gordon, 248
- UDN, 38, 204
- Ultraliberalismo, 275-7
- URV, 296-7, 333
- Vargas, Getúlio, 7, 11, 17, 20, 29, 38, 43, 46, 49, 51, 55, 57, 99-100, 110, 217, 309-15, 319, 359, 421
- Velloso, João Paulo Reis, 269, 422
- Vergara, Pilar, 195
- Von Mises, Ludwig, 248
- Wahrlich, Beatriz M. de S., 311-2, 314
- Weberiano, 94, 303, 318
- Weffort, Francisco C., 225
- Weisskopf, Thomaz E., 188
- Welfare state*, 414
- Werneck Sodré, Nelson, 81-2
- Werneck, Rogério Furquim, 234, 243-4, 253
- Whyte Jr. William H., 94
- Wicksel, Knut, 284
- Williamson, John, 248-9, 271, 291, 346, 407
- Zerbini, Maria Beatriz, 350

Luiz Carlos Bresser-Pereira nasceu em São Paulo, em 1934. Coursou a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — USP. É mestre em administração de empresas pela Michigan State University, doutor e livre docente em economia pela Universidade de São Paulo. Trabalhou sempre como professor universitário, foi por vinte anos executivo de uma grande empresa, e ocupou diversos cargos públicos, inclusive a chefia de três ministérios.

Na vida acadêmica, é professor, desde 1959, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, onde ensinou inicialmente administração e depois, até o presente, economia: metodologia científica para economistas, teoria do desenvolvimento econômico, macroeconomia, microeconomia, teoria da inflação, teoria do ajustamento do balanço de pagamentos, economia brasileira. Em 1970, participou da fundação do Cebrap, de cujo conselho diretor é membro. Ensinou ainda regularmente, em nível de pós-graduação, desenvolvimento econômico, na Universidade de Paris I, e teoria política da democracia moderna, no Departamento de Ciência Política da USP. Foi conferencista visitante da École d'Hautes Études en Sciences Sociales, da Universidade de Oxford e do Instituto de Estudos Avançados da USP.

Publicou seu primeiro livro em 1968, *Desenvolvimento e crise no Brasil*. Desde então publicou cerca de vinte livros, muitos deles traduzidos para o inglês, o espanhol, o francês e o japonês. Salientam-se, entre eles, *A sociedade estatal e a tecnoburocracia* (1981), *Inflação e recessão* (1984, com Yoshiaki Nakano), *Lucro, acumulação e crise* (1986) e *Reforma do Estado para a cidadania* (1998). Seus *papers* estão publicados nas principais revistas acadêmicas brasileiras e estrangeiras. Pesquisas indicam que está entre os três economistas brasileiros mais citados no exterior. Colabora com frequência nos principais jornais brasileiros, principalmente na *Folha de S. Paulo*, e mantém um *site* na internet, [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br), onde se encontra disponível boa parte de sua obra acadêmica e jornalística.

Intellectualmente, atuou sempre na confluência da economia e da teoria social, utilizando um instrumental em que estão presentes as influências de Marx, Weber, Keynes e do estruturalismo latino-americano. Suas contribuições teóricas mais significativas dizem respeito à teoria da nova classe média

profissional, à revisão do modelo clássico de desenvolvimento econômico, e às teorias da inflação inercial, da nova gestão pública, dos direitos republicanos, e da democracia e do sistema global como frutos da revolução capitalista. No plano da análise do Brasil, dedicou-se ao estudo das origens étnicas e sociais dos empresários, à análise das interpretações do Brasil e ao estudo dos modelos econômicos e dos pactos políticos que marcaram a implantação do capitalismo industrial e da democracia no país, do qual este livro é o principal fruto.

Durante o regime autoritário foi diretor administrativo de todas as empresas do Grupo Pão de Açúcar. Hoje, é membro do conselho de administração dessa empresa. Manteve-se sempre em oposição política ao regime autoritário. Em 1983, com a eleição de Franco Montoro para o governo de São Paulo, tornou-se presidente do Banespa e, em seguida, Secretário do Governo. Em 1987, em meio à crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado, tornou-se ministro da Fazenda do governo Sarney. Sem condições de realizar o ajuste fiscal e a reforma tributária que permitiriam a implementação de um plano definitivo de estabilização, demitiu-se do governo no final do ano. Em 1988 desligou-se do PMDB e participou da fundação do PSDB. Em 1995, depois de ocupar a tesouraria da campanha de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, onde comandou a reforma da gestão pública de 1995. No segundo mandato, foi durante os primeiros seis meses, ministro da Ciência e Tecnologia. A partir do segundo semestre de 1999, já fora do governo, assessorou o presidente Cardoso em suas reuniões sobre a governança progressista com os demais países social-democratas, ao mesmo tempo em que retornava, em tempo integral, para a vida acadêmica, na Fundação Getúlio Vargas, e para a direção da *Revista de Economia Política*, que fundou com Yoshiaki Nakano em 1980. Desde 1998 é presidente do Conselho Científico do CLAD — Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, do qual foi presidente nos três anos anteriores. Em 2002 foi convidado pela ONU para fazer parte do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social.

## DO MESMO AUTOR

- Reforma do Estado para a cidadania*. Editora 34, 1998 (em espanhol, Editora Eudeba).
- Economic Crisis and State Reform in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, 1996 (em português, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*, Editora 34; em francês, publicado pela Maison des Sciences de l'Homme).
- Sustainable Democracy*. Com Adam Przeworski (coordenador), Pranab Bardham, et al. Cambridge University Press, 1995.
- Economic Reforms in New Democracies*. Com José Maria Maravall e Adam Przeworski. Cambridge University Press, 1993 (em português, Editora Nobel; em espanhol, Alianza Editorial).
- A crise do Estado*. Editora Nobel, 1992.
- Os tempos heróicos de Collor e Zélia*. Editora Nobel, 1991.
- Lucro, acumulação e crise*. Editora Brasiliense, 1986.
- Pactos políticos — do populismo à redemocratização*. Editora Brasiliense, 1985.
- A dívida e a inflação*. Gazeta Mercantil, 1985.
- Inflação e recessão*. Com Yoshiaki Nakano. Editora Brasiliense, 1984 (em inglês, Lynne Rienner Publishers; em espanhol, Editorial Siglo XXI).
- Economia brasileira: Uma introdução crítica*. Editora Brasiliense, 1982, 1985; Editora 34, 1996.
- A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. Editora Brasiliense, 1981.
- Introdução à organização burocrática*. Com Fernando Prestes Motta. Editora Brasiliense, 1980.
- As revoluções utópicas*. Editora Vozes, 1979.
- O colapso de uma aliança de classes*. Editora Brasiliense, 1978.
- Estado e subdesenvolvimento industrializado*. Editora Brasiliense, 1977, 1978.
- Empresários e administradores no Brasil*. Editora Brasiliense, 1974 (em japonês, Editora Shinsekai, Tóquio, 1980).
- Tecnoburocracia e contestação*. Editora Vozes, 1972 (em espanhol, *La Emergencia de la Tecnoburocracia*, Editorial Paidós, 1975, tradução parcial).
- Desenvolvimento e crise no Brasil*. Zahar Editores, 1968; Editora Brasiliense, 1970, 1972, 1984; Editora 34, 2003 (em inglês, *Development and Crisis in Brazil*, Westview Press).

*Administração geral e relações industriais na pequena empresa brasileira.* Com Laerte Leite Cordeiro e Ary Ribeiro de Carvalho. Fundação Getúlio Vargas, 1968.

Livros Organizados (Coletâneas).

*A grande esperança em Celso Furtado.* Com José Márcio Rego. Editora 34, 2001.

*O público não-estatal na reforma do Estado.* Com Nuria Cunill Grau. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999 (em espanhol, Editorial Paidós).

*Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Com Peter Spink. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998 (em inglês: *Reforming the State*, Lynne Rienner Publishers).

*Populismo econômico.* Editora Nobel, 1991.

*Dívida externa: crise e soluções.* Editora Brasiliense, 1989.

Observações: As datas indicam novas edições, com alterações. As reimpressões não são consideradas. Quando aparece o nome do livro primeiro em inglês é porque foi originalmente escrito nessa língua.