

# Sobre *Desenvolvimento e crise no Brasil*

---

MARIA CECÍLIA SPINA FORJAZ

## Introdução

Quando convidada a escrever um texto sobre um determinado tema da obra de Luiz Carlos Bresser-Pereira, passei uns dias refletindo e cheguei à conclusão de que, além de querer homenagear esse amigo antigo, seria relevante abordar não o tema que os organizadores me sugeriram, ou seja, as classes sociais no capitalismo contemporâneo, mas fazer um recorte diferente e, ao invés de selecionar um assunto tratado pelo autor, abordar um livro muito significativo no conjunto de sua extensa e diversificada produção acadêmica, isto é, *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*.<sup>1</sup>

Várias razões me levaram a fazer isso. Em primeiro lugar, minha incompetência para tratar do tema sugerido. Desde os bancos escolares na saudosa Maria Antônia, minhas preferências sempre se dirigiram para a ciência política e para a história, disciplinas menos desenvolvidas naquela

---

<sup>1</sup> Bresser-Pereira, 2003. Originalmente publicado em 1968, pela Zahar Editores.

instituição nos tempos de hegemonia da “Escola Sociológica Paulista”. Menor dedicação à sociologia significa para mim entraves sérios para aprofundar a temática das classes sociais.

Em segundo lugar, diria que esse livro, primeiro publicado pelo autor e que vem sendo reeditado ao longo de quase 40 anos com sucessivas atualizações, permite o exercício da reflexão sobre a evolução das ciências sociais no Brasil nesse mesmo período. Permite acompanhar as escolas de pensamento que influenciaram o autor, os temas dominantes em determinadas conjunturas históricas, bem como as relações entre as posturas analíticas adotadas e os fatos sociais, econômicos e políticos geradores dessas mesmas posturas.

A terceira razão vem da constatação de que esse foi o maior sucesso editorial entre os inúmeros livros publicados por Bresser-Pereira, e a aprovação do “mercado” estimula a curiosidade dos cientistas sociais sobre a obra.

Escolhi parcelar (ou fragmentar) o livro segundo suas edições.

### Livro um

A primeira edição de *Desenvolvimento e crise no Brasil* é de 1968 e a versão atualizada em 2003 manteve o texto original, com alguns cortes, revisões de estilo e unificação de terminologias.

As pequenas alterações efetuadas demonstram que, para o autor, a análise feita no fim da década de 1960 continua válida e que a passagem do tempo e a sucessão de modas intelectuais não macularam a significação dos conteúdos atribuídos ao processo de desenvolvimento social, político e econômico brasileiro.

A primeira preocupação de Bresser é exatamente definir o conceito de desenvolvimento<sup>2</sup> e a maneira como o faz poderia perfeitamente ter sido escrita hoje.

---

<sup>2</sup> “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” (Bresser-Pereira, 2003:32).

Dedicando-se em primeiro lugar às transformações econômicas, o autor conceitua a Revolução Nacional Brasileira, ocorrida entre 1930 e 1960, quando efetivamente se realiza a primeira revolução industrial no país.

A decolagem da industrialização (1930-39) seria o fruto da conjugação de dois fatores principais, ou seja, a oportunidade para investimentos industriais proporcionada pela depressão econômica mundial e a Revolução de 1930.

A política cafeeira adotada para enfrentar a queda brutal dos preços do café no mercado internacional (60%) manteve a demanda agregada ao mesmo tempo em que subiam vertiginosamente os preços dos produtos manufaturados importados. Essa combinação levou à emergência da industrialização por substituição de importações, que levaria à criação de 12.232 estabelecimentos industriais na década de 1930.

A análise de Bresser está fundamentalmente baseada na obra clássica de Celso Furtado,<sup>3</sup> que constitui uma das principais fontes orientadoras de várias gerações de economistas brasileiros.

A II Guerra Mundial implicaria novo período de expansão da indústria nacional e a consolidação final desse processo viria a ocorrer entre 1956 e 1961, no governo de Juscelino Kubitschek, quando pela primeira vez no Brasil a política governamental erigiu o desenvolvimento industrial como prioridade absoluta.

Auxiliado por um grupo de técnicos do Banco do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas, da Sumoc e do Ministério da Fazenda, inspirados principalmente no pensamento econômico da Cepal, o presidente inova no sentido de criar uma burocracia econômica altamente qualificada e poderosa, que se tornaria, a partir daí, em ator político fundamental no processo de desenvolvimento nacional.

O investimento direto estrangeiro multiplicou-se enormemente e possibilitou a implantação de uma poderosa indústria automobilística no país, consolidando definitivamente a industrialização.

---

<sup>3</sup> Furtado, 1959.

Sintetizando as principais características do modelo de desenvolvimento durante a primeira revolução industrial, Bresser aponta: industrialização por substituição de importações, limitação à capacidade de importar, surgimento de uma classe de empresários industriais, alta relação marginal produto-capital, estatização, distribuição regional da renda desequilibrada, urbanização, crescimento populacional e aumento dos salários.

Quanto às transformações sociais e políticas que caracterizam a Revolução Nacional Brasileira, Bresser se inspirou no pensamento do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), que marcou profundamente as ciências sociais brasileiras na década de 1960.

Autores como Nelson Werneck Sodré e Hélio Jaguaribe deixam suas marcas visíveis na interpretação apresentada da mudança política e social, como um embate fundamental entre a oligarquia agrário-comercial, hegemônica na Primeira República, e as novas classes surgidas com a industrialização, a burguesia industrial e o proletariado urbano:

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. [p. 105]

Se a sombra do Iseb, plena de protagonismo burguês, paira sobre as interpretações de Bresser<sup>4</sup> sobre a transição para a sociedade industrial, ele inova ao introduzir o tema da tecnocracia pública, como ator importante da modernização do capitalismo no Brasil:

Constituída de técnicos, economistas, ou administradores profissionais com as mais variadas origens, formados principalmente no Banco do Bra-

---

<sup>4</sup> A crítica da transposição de modelos de explicação próprios dos países capitalistas desenvolvidos para a realidade dos países subdesenvolvidos da América Latina viria ao longo dos anos 1970, desmistificando noções como as de "revolução burguesa", "feudalismo" e outras importadas sobre a transição da sociedade agrário-exportadora para a sociedade industrial, no contexto latino-americano.

sil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getulio Vargas e nas Universidades, seu poder iria crescendo (...) e, mal ou bem, assumia suas novas funções de planejar e promover o desenvolvimento econômico. [p. 97]

A crise do início da década de 1960, que levaria ao novo pacto político burocrático-autoritário, é analisada mais em termos econômicos, como desencadeada por três fatores estruturais: a redução das oportunidades de investimento (diminuição das possibilidades de substituição de importações, falta de mercados e a capacidade ociosa), a limitação à capacidade de exportar (e, portanto, de importar) e a inflação aberta.

### Livro dois

O que estou denominando livro dois corresponde a duas reedições consecutivas da obra de Bresser, nos anos de 1970 e 1972, com o acréscimo de dois novos capítulos, respectivamente “Crescimento econômico e pacto burocrático-autoritário” (cap. 7) e “Nova dependência e subdesenvolvimento industrializado” (cap. 8).

Essas duas reedições, do início da década de 1970, incorporam a análise do regime militar instaurado em 1964 à luz de uma nova interpretação do desenvolvimento capitalista no Brasil e na América Latina, genericamente denominada “teoria da dependência”.

Segundo o próprio Bresser, os principais formuladores do novo modelo teórico, que influenciou inúmeros cientistas sociais latino-americanos, seriam:

- Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, com *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, editado em 1969 e difundido posteriormente por todo o mundo;<sup>5</sup>
- Maria da Conceição Tavares e José Serra, com o texto de 1971 “*Mas allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente de Brasil*”;<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cardoso e Faletto, 1969.

<sup>6</sup> Tavares e Serra, 1971. Posteriormente publicado no Brasil, incluído na obra *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*.

- Luiz Carlos Bresser-Pereira, com o artigo “O novo modelo de desenvolvimento”, publicado em 1972.<sup>7</sup>

A emergência de ditaduras militares na América Latina, apoiadas pelos Estados Unidos, e o esgotamento da industrialização por substituição de importações estimularam o surgimento de novas explicações para a evolução do capitalismo subdesenvolvido. Tanto na dimensão econômica quanto no aspecto político, são revistas as relações entre as elites locais e o líder do bloco ocidental, assim como as novas formas de integração dos países subdesenvolvidos ao mercado mundial.

Nas palavras de Bresser:

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 (...) 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. [p. 177]

Diferentemente das nações desenvolvidas, no Brasil criam-se novos padrões de acumulação, calcados na concentração de renda e na internacionalização do sistema produtivo, sob a batuta dos tecnocratas, civis e militares.

O livro de Bresser (e outros que ele escreveria depois) dá enorme ênfase a esse novo ator, a tecnocracia, que se torna a classe dirigente que realiza, através do pacto burocrático-autoritário (conceito originalmente desenvolvido por Guillermo O'Donnell), os interesses do empresariado capitalista nacional e internacional.

### Livro três

Doze anos depois, foi publicada a quarta edição de *Desenvolvimento e crise no Brasil*, em 1984, complementada com dois novos capítulos, que

---

<sup>7</sup> Bresser-Pereira, 1972. Mais tarde desenvolvido em outras publicações do autor.

abordam o auge e o declínio do regime militar na década de 1970 e as primeiras fases do processo de transição democrática.

Depois de breve exposição sobre as divergências dos economistas na explicação da crise econômica iniciada em 1974, e constatadas suas consequências principais, a volta da inflação e o endividamento externo, Bresser dedica-se a explicar os efeitos políticos dessa crise.

Na sua visão, a partir de 1974, a burguesia rompe o pacto político autoritário e passa a apoiar o restabelecimento do estado de direito, o que seria a causa fundamental do processo de redemocratização.

Nas suas palavras:

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. [p. 211]

A dilapidação das bases de legitimação do regime autoritário e a queda do excedente levaram a burguesia a formular um projeto de hegemonia política própria, livrando-se da tutela militar e tecnocrática.

Para acelerar o processo de abertura iniciado com o governo Geisel em 1974, a burguesia estabelece um pacto popular-democrático, pelo qual se alia aos trabalhadores, aos intelectuais e à esquerda moderada, para chegar ao restabelecimento da democracia.

#### Livro quatro

A quinta edição de *Desenvolvimento e crise* saiu no segundo semestre de 2003 e representa, em termos quantitativos, metade da obra, contendo aproximadamente 200 páginas que analisam a economia, a política e a sociedade brasileira desde a transição democrática até a atualidade.

Seguindo a lógica de todo o livro, Bresser focaliza primeiro a situação econômica da década de 1980, para em seguida, e baseado primordialmente nela, dedicar-se à análise política.

Caracteriza a crise da dívida externa e a crise fiscal dos anos 1980 como a mais grave de toda a história do desenvolvimento capitalista brasileiro, que, apesar de retrocessos conjunturais, apresentou as maiores taxas de crescimento do PIB desde 1870 até 1980, em comparação com alguns países como Estados Unidos, Japão e União Soviética, segundo pesquisas de Angus Maddison.

Os três sintomas básicos dessa crise seriam a estagnação sem precedente da renda por habitante, a redução de quase seis pontos percentuais na taxa de investimento e taxas de inflação altíssimas.

Depois de descrever o Plano Cruzado e o subsequente fracasso, suas próprias tentativas de estabilização na breve passagem pelo Ministério da Fazenda em 1987 e as infrutíferas políticas do sucessor Mailson da Nóbrega, incluindo a moratória e a renegociação da dívida externa, o autor passa a discutir teoricamente a questão da crise da década de 1980.

São comparados dois diagnósticos diferentes dessa crise, com suas respectivas propostas de solução, a saber, o Consenso de Washington e a abordagem da crise fiscal do Estado, adotada pelo autor. Ele sintetiza as causas da crise segundo a perspectiva dominante, isto é:

- (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 como do setor público. [p. 249]

Para enfrentar essa visão das causas da crise brasileira e latino-americana, Bresser cita o famoso decálogo de reformas proposto por John Williamson, amplamente aceito e aplicado em todo o continente pelas autoridades econômicas, por influência dos organismos multilaterais (FMI e Banco Mundial), do FED e Departamento de Estado americano, dos ministros das Finanças dos outros países do G-7 e dos presidentes dos maiores bancos multinacionais.

Sem se opor frontalmente a forças tão poderosas, Bresser discorda do diagnóstico e de alguns itens do receituário hegemônico, principalmente no que diz respeito à ressalva que critica a redução do tamanho do Estado, e propõe um novo tipo de intervenção, para coordenar e suplementar a ação livre do mercado.

A análise política descreve a crise do pacto popular-democrático que presidira a transição para a democracia e se esgota na medida em que, por uma fatalidade histórica, assume a presidência uma liderança política conservadora e vinculada ao capital mercantil, dependente do Estado e representante do velho clientelismo e do populismo econômico.

A presidência de Sarney significou a volta de velhas elites e de grupos da tecnocracia do regime autoritário, levando ao rompimento dos setores mais modernos e progressistas da burguesia e de setores de centro-esquerda do PMDB e do recém-formado PSDB, assim como de setores da direita liberal.

O fracasso do Plano Cruzado e a inflação galopante erodem as bases de legitimidade do governo junto à sociedade civil.

A eleição de Collor, em 1989, inauguraria a vigência de novo pacto político, o burocrático-liberal, que se estenderia por toda a década de 1990, incluindo os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

O autor descreve a onda neoliberal predominante em todo o mundo capitalista e a adesão de Collor à tendência dominante, dando início a reformas importantes, como a liberalização comercial e as privatizações.

Depois do *impeachment* e da posse do vice Itamar Franco, Bresser dedica todo um capítulo à análise da teoria da inflação inercial e à implementação da nova estratégia de estabilização, coerente com essa percepção do processo inflacionário no Brasil.

Focaliza a convergência dos estudos inovadores da equipe de economistas da PUC do Rio de Janeiro (André Lara Rezende, Pêrsio Arida, Francisco Lopes e outros) com os trabalhos do próprio autor, em conjunto com Yoshiaki Nakano, na explicação do processo inflacionário e das novas estratégias para combatê-lo, mostrando a teoria e a prática do Plano Real.

No capítulo 15, deixa de lado as peripécias econômicas para, apesar de retroceder na ordem cronológica do livro, voltar-se exclusivamente à análi-

se política da evolução do Estado brasileiro e da administração pública, desde o patrimonialismo até a reforma gerencial de 1995, mostrando as relações entre classes dominantes e grupos dirigentes desde o Império.

Expõe a interpretação de Raymundo Faoro sobre o Estado patrimonial, em que as elites dominantes cuidavam da economia, entregando a gestão do Estado e da política a um estamento burocrático relativamente autônomo.

Na Primeira República,

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 não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial, como aquele pretendido por Faoro. É a administração pública burocrática que está surgindo. [p. 307]

Analisa a reforma administrativa da era Vargas, capitaneada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), a partir de 1938, e a implantação paulatina da burocracia weberiana no Brasil.

Passa, em seguida, a analisar a reforma administrativa implantada pelo regime militar em 1967, consubstanciada no Decreto-lei nº 200. Salienta seus aspectos inovadores, que prenunciavam as reformas gerenciais dos anos 1990, ao distinguir claramente a administração direta da indireta e ao atribuir a esta última grande flexibilidade e autonomia de gestão, tanto para as autarquias, quanto para as fundações e empresas estatais. Destaca também a excelência dos quadros burocráticos formados nessas instituições e a permanente ocupação, por eles, de altos cargos na administração pública, durante o regime militar.

Finaliza esse capítulo com a exposição da reforma gerencial que comandou em 1995, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), deixando claro que ele e sua equipe deram prioridade à dimensão institucional da reforma e admitindo que ela não foi completada:

Desde o final de 1997, tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem-sucedida no plano cultural e institucional. (...) 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. [p. 329]

Voltando à análise econômica, o autor prossegue comentando, e criticando, a política econômica dos dois governos Fernando Henrique, centrando suas baterias na equipe econômica chefiada por Pedro Malan.

A década de 1990 terminou sem que o país tivesse conseguido retomar o desenvolvimento econômico, fenômeno evidenciado pelas baixas taxas de crescimento, pela elevação da dívida, pelos altos níveis de desemprego e pela nova crise do balanço de pagamentos.

O resumo da crítica desenvolvida por Bresser aponta três ordens de fatores inter-relacionados como responsáveis pelo fracasso: um equívoco de agenda, que levou a priorizar o combate à inflação em vez do ajuste das contas externas; a aceitação do segundo Consenso de Washington, segundo o qual países altamente endividados deveriam recorrer à poupança externa para se desenvolver; e, finalmente, a falta de consciência nacional de nossas elites.

Depois de discutir a questão central da desigualdade de renda, um dos principais obstáculos à retomada do desenvolvimento, o autor escreve um capítulo baseado em texto conjunto com Yoshiaki Nakano, “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”.<sup>8</sup>

O texto, que provocou muita polêmica no mundo acadêmico e foi amplamente divulgado pela mídia, é uma acerba crítica à política de altas taxas de juros, estabelecidas pelo Banco Central e pela equipe econômica ainda na gestão Fernando Henrique. Além de reproduzir os argumentos defendidos em 2002, Bresser incorpora ao texto parte do debate que se seguiu à sua publicação, especialmente ponderações de Edmar Bacha e Francisco Lopes, economistas muito ligados à equipe do presidente Fernando Henrique.

---

<sup>8</sup> Bresser-Pereira e Nakano, 2002.

Voltando à arena política e referindo-se à conjuntura atual do governo Lula, Bresser chega ao penúltimo capítulo com a seguinte interrogação: Do pacto liberal-burocrático ao popular-nacional?

O primeiro, vigente desde o governo Collor, seria

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 comprometido com as reformas orientadas para o mercado. [p. 397]

A eleição de Lula significa uma mudança em direção a um novo pacto popular-nacional? Esse seria o desejo do autor, que explicita claramente suas opções político-ideológicas, mas é pessimista sobre essa possibilidade, pois as decisões tomadas nos primeiros meses de governo sugerem uma continuidade do pacto anterior e uma adesão total aos princípios do segundo Consenso de Washington.

O último capítulo é dedicado à explicitação do que seria o pacto nacional-popular, ou seja, aquele que adotasse um novo desenvolvimentismo e um nacionalismo moderno.

Baseado nos princípios de uma nova esquerda socialdemocrática ou social-liberal, esse pacto implicaria a aceitação da integração do Brasil no mercado mundial, preservando os interesses nacionais (não nos moldes do velho nacionalismo) e mantendo um Estado forte e intervencionista, para conduzir o desenvolvimento econômico.

A globalização, embora tenha ampliado a interdependência entre os Estados nacionais, tornou-os ainda mais estratégicos para corrigir as falhas do mercado.

### Referências bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo modelo de desenvolvimento. *Dados*, n. 11, 1972.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

\_\_\_\_\_; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3, p. 146-177, jul. 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo Veintiuno, 1969.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Mas allá del estancamiento; una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente de Brasil. *Trimestre Económico*, v. 33, n. 152, out./dez. 1971.