

## 2. NAÇÃO E DESIGUALDADE

Quando examinamos as causas ou os fatores determinantes de um fenômeno econômico e social, podemos sempre pensar em uma hierarquia de causas. Por trás da paralisação do desenvolvimento econômico de um país existem causas que estão diretamente relacionadas com o problema, outras que se situam em um estágio anterior, outras, ainda, que precedem este último, e assim por diante. As causas mais diretas são econômicas; as mais longínquas, políticas, institucionais e estruturais. Sobre os problemas que dependem de políticas públicas, podemos atuar com relativa efetividade e obter resultados no curto prazo. Sobre outros, cujas causas são de caráter institucional, podemos atuar mudando as leis, mas já com uma preocupação grande de não torná-las artificiais e sem efetividade. Sobre os problemas relacionados com os traços culturais da sociedade, nossa capacidade de atuação é menor; e menor ainda é nossa possibilidade de, no curto prazo, modificar condições estruturais de caráter econômico e social.

Para compreendermos a macroeconomia da estagnação vigente no Brasil e em muitos outros países em desenvolvimento devemos construir essa cadeia de causas. Esta é uma tarefa difícil porque, nas relações econômicas e sociais, as causas são com frequência cruzadas, operando nos dois sentidos: causa e efeito reforçam-se mutuamente. Não obstante, buscando hierarquizar os motivos da quase-estagnação da economia brasileira, entendo que suas causas imediatas ou de primeiro nível são a baixa taxa de investimento e de poupança interna e a baixa produtividade do capital investido.<sup>1</sup> O Brasil investe entre 16% e 17% do PIB, quando precisaria investir no mínimo 25%. Em seguida precisamos saber qual a principal causa desse baixo investimento, e então chegamos ao cerne deste livro. A causa fundamental da semi-estagnação da economia brasileira é macroeconômica: é a instabilidade ma-

---

<sup>1</sup> A baixa produtividade do capital investido, embora relacionada a outros fatores microeconômicos como instituições pouco adequadas, infra-estrutura econômica deficiente e pouca inversão em educação e em tecnologia, depende principalmente da própria taxa de investimento.

croeconômica definida pela combinação de alta taxa de juros e de taxa de lucro esperada insatisfatória, com taxa de câmbio baixa ou apreciada e alta carga tributária. Os altos juros e a alta carga tributária desestimulam a atividade empresarial e o investimento produtivo. Já o câmbio apreciado, por um lado, aumenta artificialmente os salários e o consumo interno, por outro, reduz as exportações e a taxa de lucro esperada ou as oportunidades de investimento. Em conjunto, esses dois preços macroeconômicos desequilibrados baixam a capacidade de investimento e de poupança da economia brasileira, além de promoverem maior desigualdade ou concentração de renda. Ferreira, Baptista e Pessôa (2006) realizaram significativo teste econométrico para verificar por que a taxa de investimento no Brasil não aumentou depois de 1994 e encontraram dois culpados principais: a alta taxa de juros e a alta carga tributária. Em seu teste, não incluíram a taxa de câmbio: se o tivessem feito, provavelmente também ela se revelaria significativa.<sup>2</sup> Miguel Bruno (2006: 103), por sua vez, mostrou também através de teste econométrico, que a taxa média de lucro bruto e a taxa de acumulação caíram no Brasil sistematicamente entre meados dos anos 1970 e o início dos anos 1990. A partir de então, porém, verificou que as duas taxas de descolaram, a taxa de acumulação continuando a cair enquanto subia a taxa de lucro. Este aumento, entretanto, visaria compensar o grande aumento dos juros que ocorre então — uma compensação só viável graças à diminuição da participação dos salários na renda. Para que a taxa de investimento crescesse, seria necessário que houvesse demanda para isso e, portanto, seria necessário que a taxa de câmbio não se apreciasse: só uma taxa de câmbio competitiva mantém a demanda agregada de uma economia forte no médio prazo. Entretanto, como veremos mais adiante, a partir do início dos anos 1990 o Brasil perde suas duas defesas contra a doença holandesa: a abertura comercial elimina o sistema de tarifas de importação e subsídios de exportação que implicava um imposto sobre a expansão dos bens causadores da doença holandesa ou uma taxa de câmbio competitiva para os demais bens, enquanto a abertura financeira torna inviável o controle da entrada de capitais. Não bastasse isso, passa a adotar uma política ativa de crescimento com poupança externa que irá apreciar ainda mais a taxa de câmbio e promover uma elevada taxa de substituição da poupança interna pela externa.

---

<sup>2</sup> Neste caso seria necessário considerar a taxa de câmbio real efetiva que prevaleceu nos anos 1980, quando a economia brasileira ainda estava protegida da doença holandesa com as taxas recentes, conforme discuto no capítulo 4.

A combinação de juros altos e câmbio baixo, além de ser em si mesma um objetivo da coalizão política dominante, tem suas próprias explicações econômicas. A taxa de câmbio apreciada está relacionada com a política de crescimento com poupança externa e abertura da conta corrente, que a ortodoxia convencional propõe aos países em desenvolvimento, e com a doença holandesa não neutralizada; já os juros altos derivam, de um lado, da frouxidão fiscal dessa ortodoxia combinada com o populismo dos políticos, e, de outro, da captura do Banco Central pelos interesses rentistas. A ortodoxia convencional pode recomendar a política de crescimento com poupança externa e da abertura da conta de capitais de forma direta porque as consequências negativas dessas políticas — endividamento externo e câmbio apreciado — não são tão claras. Não pode, entretanto, recomendar a política que adota de alta taxa de juros, precisando, para legitimá-la, recorrer à ameaça da inflação, que faz efeito devido à memória recente da alta inflação: essa memória torna os brasileiros reféns da inflação; o argumento de que taxas de juros astronômicas são necessárias “para combater a inflação” é aqui aceito com uma facilidade inexistente em países sem essa memória. Associado à política de crescimento com poupança externa e de abertura da conta de capitais que apreciam o câmbio está o populismo cambial; associado à alta taxa de juros e à frouxidão fiscal, o populismo fiscal.

Todo processo de desenvolvimento é um processo integrado no qual as estruturas, a cultura e as instituições mantêm entre si uma relação relativamente forte de correspondência. Não existe desenvolvimento econômico e social sem desenvolvimento cultural e político. Há desenvolvimento econômico quando a renda por habitante cresce em função do aumento da produtividade e o bem-estar da população melhora; há desenvolvimento social quando a distribuição de renda entre as classes e raças torna-se mais igual; há desenvolvimento cultural quando o nível de educação aumenta e quando a Nação se liberta da dependência ideológica de nações mais ricas e poderosas; há desenvolvimento político quando aumenta a liberdade dos cidadãos (i.e., a democracia se afirma) e aumenta a liberdade da Nação (i.e., a Nação ganha autonomia). As políticas econômicas ou instituições de curto prazo são condicionadas pelas instituições de longo prazo ou legais que, por sua vez, dependem das condições culturais e estruturais. Por trás das políticas e práticas econômicas que causam a quase-estagnação temos instituições, e, por trás destas, a cultura e as estruturas econômicas e sociais. Não é razoável, entretanto, considerá-las causas porque o Brasil já apresentou taxas de crescimento muito maiores com instituições, com um sistema cultural e com uma estrutura econômica e social mais adversos ao desenvolvimento econômico do que

são hoje. Essas três “instâncias” da sociedade, entretanto, além de estarem correlacionadas entre si, são certamente fatores condicionantes fundamentais da incapacidade do Brasil de retomar o desenvolvimento econômico.

As relações de causa e efeito apresentadas acima possuem uma estrutura lógica e hierárquica. Algumas, como a baixa taxa de investimento e o baixo crescimento, são “variáveis-resultado”; outras, como a política fiscal frouxa, os juros altos, a política de crescimento com poupança externa e a baixa da taxa de câmbio são “variáveis instrumentais ou de políticas públicas”; outras variáveis, como os interesses dos diversos grupos envolvidos nas políticas, são “variáveis-interesse”. Condicionando todas essas variáveis, temos uma estrutura econômica e social marcada pela profunda desigualdade social e pela forte heterogeneidade das formas de produzir; temos uma cultura marcada pela alienação nacional — uma alienação que teve início na reação das elites intelectuais ao golpe militar de 1964, e que se agravou fortemente desde a grande crise dos anos 1980; e temos instituições sem legitimidade, leis que “não pegam”, um fundamental desprestígio da lei que não é vista como igual para todos. As variáveis-resultado são neste livro principalmente econômicas: as principais são a alta taxa de juros, a baixa taxa de câmbio, e a quase-estagnação. As variáveis de políticas econômicas principais são a política fiscal frouxa, a política de crescimento com poupança externa, a política de juros altos, e a política de metas de inflação.

Esta análise sumária das causas da quase-estagnação brasileira não seria consensual ou quase consensual? De forma alguma. Este livro é uma crítica da ortodoxia convencional porque a visão de seus representantes é diferente da apresentada aqui e se expressa em políticas econômicas equivocadas. Recentemente eles começaram a se dar conta da quase-estagnação, mas não aceitam que a causa imediata desse fato esteja na política macroeconômica. Pelo contrário, vêem essa política como bem-sucedida. Um dos seus mais articulados representantes, por exemplo, afirma: “Minha avaliação é de que na política macroeconômica de curto prazo o governo foi bastante bem... O tripé foi mantido e os resultados foram muito positivos”. Onde, então, está o problema? Por que a Índia investe 28% do PIB e a China, 40%? A resposta é simples: “uma carga tributária que está em 38% do PIB” e instituições, ou seja, o Estado, que tornam “o clima de investimento muito ruim”.<sup>3</sup> Nenhuma palavra sobre a alta taxa de juros, que é resultado da política, e resulta em alta carga tributária; nenhuma palavra sobre o câmbio valorizado,

---

<sup>3</sup> Eduardo Giannetti da Fonseca (2006).

que reduz as oportunidades de investimento para exportação e limita a poupança interna. Estes, porém, serão os temas deste livro.

Neste capítulo vou me perguntar sobre a existência ou não de causas fundamentais para essas políticas econômicas e para a quase-estagnação da economia brasileira. Concentrarei minha atenção, em primeiro lugar, em uma condicionante estrutural que não envolve propriamente fato novo, mas tem um efeito negativo permanente sobre o desenvolvimento econômico: refiro-me à desigualdade radical existente no Brasil. É indiscutível que essa desigualdade seja um fator poderoso a tornar as instituições jurídicas brasileiras pouco legítimas e a estimular os políticos a, em nome das elites que representam, agirem de forma populista. Em segundo lugar, examinarei uma condicionante cultural — a alienação nacional das elites brasileiras — que, esta sim, constitui um fato novo, porque essa alienação nacional se agravou profundamente a partir da grande crise dos anos 1980. Está claro para mim que não é fácil interferir nessas variáveis, especialmente nas de caráter estrutural e cultural como são a desigualdade e a dependência, mas é necessário, mesmo assim, incluí-las no quadro geral da economia brasileira que estou procurando desenhar. No próximo capítulo discutirei o problema das instituições ou das reformas institucionais.

No Brasil, o nível de desenvolvimento econômico é médio; tanto a renda por habitante em termos de PPP<sup>4</sup> quanto o índice de desenvolvimento humano da ONU deixam esse fato claro. O Brasil continua sendo um país subdesenvolvido porque é ainda uma economia dual, em que uma parte importante da mão-de-obra não está incorporada no mercado de trabalho das empresas. Apesar de ser um país plenamente capitalista, o estoque de capital de que o país dispõe não é suficiente para empregar toda a mão-de-obra existente, de modo que uma parte considerável dela continua a viver em nível de subsistência na periferia do sistema — excluída dos seus benefícios. Não existe mais um setor “tradicional” no Brasil, mas a população subempregada ou desempregada é tão grande que forma ainda o que Arthur Lewis chamou de “oferta ilimitada de mão-de-obra” — a característica essencial de um país subdesenvolvido. O Brasil é um país subdesenvolvido e desigual, mas não é um país pobre. Nosso subdesenvolvimento é industrializado. Temos um amplo setor capitalista constituído pelas três classes sociais próprias do capitalismo moderno — a classe capitalista, a classe média profissional e a

---

<sup>4</sup> *Purchasing Power Parity*: a taxa de câmbio utilizada para comparar os níveis de PIB deixa de ser a de mercado e passa a ser a de uma mesma cesta de mercadorias.

classe trabalhadora. Estas se justapõem à classe dos excluídos rurais e urbanos, que não pode ser considerada pré-capitalista, mas que não faz parte de uma economia capitalista desenvolvida, na qual pode existir desemprego, mas não existe oferta ilimitada de mão-de-obra. O caráter de país de desenvolvimento médio implica em uma série de características estruturais, como renda per capita e salários médios baixos, nível de desenvolvimento científico e tecnológico moderado, existência de um amplo setor informal, que são comuns a outros países do mesmo nível de desenvolvimento que o nosso. Existe, entretanto, um aspecto estrutural da economia e da sociedade brasileira que se desvia da média para pior. Refiro-me à alta concentração de renda. Todas as medidas disponíveis sobre o assunto são claras a esse respeito. A todo instante vemos estatísticas que apontam o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo. A Tabela 5 é uma delas, e não deixa dúvidas: nela temos a relação entre a renda auferida pelos 10% mais ricos e mais pobres no Brasil e em alguns países selecionados, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

Tabela 5  
 ÍNDICE DE DESIGUALDADE:  
 PAÍSES SELECIONADOS  
 (Renda dos 10% mais ricos em relação aos 10% mais pobres)

| País    | Índice de concentração de renda |
|---------|---------------------------------|
| Índia   | 9,6                             |
| Turquia | 14,0                            |
| Peru    | 22,1                            |
| Rússia  | 22,8                            |
| México  | 32,1                            |
| Brasil  | 68,6                            |

Fonte: World Development Report 2003.

#### ESTRATÉGIA NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

A desigualdade radical existente, que se agravou durante o regime militar e que, desde a redemocratização, vem sendo enfrentada através do aumento da despesa pública social, não implica apenas injustiça social. É claro que esse elemento de caráter moral pode e deve ser visto independentemente

de qualquer outra consideração, mas aqui quero salientar seu aspecto econômico: a desigualdade econômica é um grave obstáculo ao desenvolvimento econômico do Brasil. A causa estrutural interna do crescimento insuficiente da economia brasileira por já um quarto de século é a enorme distância entre o povo e as elites, que se expressa na alta concentração de renda. A desigualdade em alto grau não é apenas injusta: por um lado, torna as elites e a própria classe média alienadas dos problemas nacionais e, por isso, submissas à hegemonia ideológica vinda dos concorrentes ricos do Norte; por outro, leva os políticos a adotarem práticas populistas para conseguirem votos. A alienação dos mais ricos, que geralmente também são rentistas, é compreensível; já a alienação das classes médias, tanto empresariais como profissionais, é mais difícil de compreender, já que são elas as que mais têm perdido com a macroeconomia da estagnação. Fala-se com frequência do caráter rentista das empresas industriais, mas o fato é que suas receitas financeiras são relativamente pequenas.<sup>5</sup> A estratégia nacional-desenvolvimentista foi em grande parte vitoriosa porque, entre 1930 e 1960, o grande pacto político popular e nacional que lhe servia de base aproximou a população urbana pobre das elites burguesas e da classe média profissional. Entretanto, a crise dessa estratégia nacional de desenvolvimento nos anos 1980 — resultado direto da grande crise da dívida externa dessa década — foi também consequência do populismo econômico que dominou então o novo governo democrático. Dessa forma, uma crise que poderia ter sido temporária, acabou levando as elites brasileiras, no final dos anos 1980, a se alienarem, perderem o conceito de Nação e se renderem ao pensamento hegemônico do Norte. O impacto de uma onda ideológica neoliberal e globalista, pregando o Estado mínimo e a irrelevância dos Estados nacionais na nova ordem globalizada, foi mais forte e se deu principalmente no campo da política macroeconômica. Se a desigualdade no Brasil já não fosse tão grande e se não tivesse se agravado nos vinte anos de regime militar, o populismo econômico dos anos 1980 poderia ter sido evitado, e a Nação teria sabido resistir melhor à ortodoxia convencional.

Depois de uma primeira crise, na primeira metade dos anos 1960, e do golpe militar de 1964, o nacional-desenvolvimentismo foi retomado sob o

---

<sup>5</sup> No ano de 2005, correspondiam a 12,5% dos ativos totais dessas empresas. Apesar de um nível baixíssimo de endividamento, correspondente a apenas 23,7% dos ativos, os resultados financeiros dessas empresas são sempre altamente negativos, somando nesse ano R\$ 365,2 bilhões (fontes: “Melhores e Maiores” da revista *Exame*, 2006, e *Economática* — [www.economatica.com.br](http://www.economatica.com.br)).

comando dos militares. Entre os anos 1930 e os anos 1970 o Brasil e os demais países da América Latina cresceram a taxas extraordinariamente elevadas. Aproveitaram-se do enfraquecimento do centro para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção à indústria nacional nascente e a promoção de poupança forçada através do Estado. O nome que essa estratégia recebeu — “desenvolvimentismo” ou “nacional-desenvolvimentismo” — indicava, primeiro, que o objetivo fundamental da política econômica era o de promover o desenvolvimento econômico e, segundo, que para isso era preciso que a Nação, isto é, os empresários, a burocracia do Estado, as classes médias profissionais e os trabalhadores, associados na competição internacional, definissem os meios que utilizariam para alcançar esse objetivo nos quadros do sistema capitalista, tendo como principal instrumento de ação coletiva o Estado. Os notáveis economistas, cientistas políticos e sociólogos que ainda nos anos 1950 estudaram o desenvolvimento, como Celso Furtado (Cepal), Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos e Hélio Jaguaribe (ISEB), fizeram propostas de planejamento e política econômica e os políticos, técnicos do governo e empresários que mais diretamente se envolveram nesse processo foram chamados de “desenvolvimentistas” porque colocavam o desenvolvimento como objetivo de sua análise econômica e de sua ação política.

Os economistas latino-americanos que, em conjunto com um notável grupo de economistas internacionais, participaram da formulação da “teoria econômica do desenvolvimento” (*development economics*), eram ligados a três correntes que se somavam: a teoria econômica clássica de Smith e Marx, a macroeconomia keynesiana e a teoria estruturalista latino-americana.<sup>6</sup> O desenvolvimentismo não era uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento. Usava teorias econômicas disponíveis para formular, para cada país em desenvolvimento da periferia capitalista, a estratégia que permitisse alcançar gradualmente o nível de desenvolvimento dos

---

<sup>6</sup> No Brasil, os dois principais economistas da teoria econômica do desenvolvimento foram Celso Furtado e Ignácio Rangel. Dada a projeção internacional do primeiro, ele participou também do grupo fundador da teoria econômica do desenvolvimento, entre os quais se destacaram Ronsentein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer e Albert Hirschman. Em inglês, quando se fala de “*development economics*”, sabe-se bem do que se está falando; em português ou espanhol, “teoria econômica do desenvolvimento” parece uma expressão genérica, mas aqui eu a usarei no sentido de *development economics* e, portanto, de um conjunto de teorias sobre o desenvolvimento econômico que surge nos anos 1940, a partir do trabalho dos economistas citados.

países centrais. Teorias baseadas no mercado, porque não há teoria econômica que não parta dos mercados, mas teorias de economia política que atribuíam ao Estado e a suas instituições um papel central na coordenação da economia. Ao desenvolvimentismo se opunham os economistas neoclássicos que praticavam a “ortodoxia convencional” — ou seja, o conjunto de diagnósticos e de políticas econômicas e reformas institucionais que os países ricos ou do Norte recomendam aos países em desenvolvimento ou do Sul. Eram então chamados de “economistas monetaristas”, devido à ênfase que davam ao controle da oferta de moeda para controlar a inflação.

Como o Brasil era um país periférico ou dependente, cuja revolução industrial estava ocorrendo 150 anos depois da inglesa e mais de cem anos depois da norte-americana, o extraordinário desenvolvimento entre os anos 1930 e os anos 1970 só foi possível na medida em que a Nação brasileira foi capaz de usar seu Estado como instrumento para definir e implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento, na qual a intervenção do próprio Estado foi significativa. Não se tratava de substituir o mercado pelo Estado, mas sim de fortalecer o Estado para que este pudesse criar as condições necessárias para que as empresas, competindo no mercado, pudessem investir, para que seus empresários pudessem inovar. Todos os países, a começar pela própria Inglaterra, precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento para realizar suas revoluções industriais e continuar se desenvolvendo. Como nos lembra Aldo Ferrer (1999: 23), “só têm êxito os países capazes de pôr em execução uma concepção própria e endógena de desenvolvimento e, sobre essa base, integrar-se no sistema mundial”.

O uso de uma estratégia nacional de desenvolvimento foi especialmente evidente entre os países hoje desenvolvidos que se atrasaram, mas que nunca foram colônias, como a Alemanha e o Japão, e, portanto, nunca se caracterizaram pela dependência. Já os países periféricos, como o Brasil e os demais países da América Latina, que viveram a experiência colonial, quando se tornaram formalmente independentes continuaram ideologicamente dependentes do centro. Tanto os países centrais de desenvolvimento atrasado quanto os países ex-colônias precisaram formular estratégias nacionais de desenvolvimento, mas essa tarefa foi mais fácil para os primeiros. Para os países periféricos havia a dificuldade adicional de enfrentar sua própria “dependência”, ou seja, a submissão das elites locais às elites dos países centrais, sendo que estas não estavam interessadas senão no seu próprio desenvolvimento.

Desenvolvimentismo foi o nome que recebeu a estratégia nacional dos países dependentes, que só desencadearam sua industrialização a partir dos anos 1930 ou, então, da Segunda Guerra Mundial. Seu desenvolvimentismo

era nacionalista porque, para se industrializarem, os países precisavam formar seu Estado nacional. O nacionalismo presente no desenvolvimentismo era a ideologia da formação do Estado nacional; era a afirmação de que, para se desenvolverem, os países precisam definir, eles próprios, suas políticas e suas instituições, sua estratégia nacional de desenvolvimento.<sup>7</sup> Embora não tivessem recebido esse nome, os países centrais atrasados também usaram estratégias desenvolvimentistas porque foram nacionalistas, porque sempre usaram seus próprios critérios e não o de seus competidores para formular suas políticas, e porque usaram seus Estados de forma deliberada para promover seu desenvolvimento.

## POPULISMOS

Antes do regime militar, a desigualdade brasileira, cujas origens estão no latifúndio e na escravidão, já era muito alta. Essa desigualdade, entretanto, encontrou uma solução política adequada no populismo político de Vargas e na estratégia nacional-desenvolvimentista que começa a se definir em 1930. O nacional-desenvolvimentismo foi criticado pelos representantes neoliberais da ortodoxia convencional porque teria sido populista. Ao fazerem tal crítica, estão confundindo o populismo político — um conceito clássico da sociologia política — com o populismo econômico, um conceito mais recente usado por economistas a partir do final dos anos 1980. O populismo político se define pelo contato direto de um líder político com o povo ou as massas, sem a intermediação de partidos políticos. Geralmente, o populismo assim definido é a primeira forma pela qual os pobres participam do processo político — uma participação massificada, sujeita a enganos de todos os tipos, que os liberais rejeitam porque rejeitam a participação popular, e que os socialistas também rejeitam porque esperam do povo uma participação ideológica e revolucionária que não se concretiza. Não obstante, o populismo político é um avanço em relação ao passado autoritário porque é uma for-

---

<sup>7</sup> O nacionalismo pode também ser definido, como fez Gellner, como a ideologia que busca dotar cada Nação de um Estado. Esta é uma boa definição, mas própria da Europa Central. Na América Latina as nações não estavam ainda plenamente formadas, e, no entanto, foram dotadas de Estados. As nações, porém, eram incompletas, e o regime, semi-colonial: com a independência, mudou principalmente a potência dominante, passando da Espanha ou Portugal para a Inglaterra e demais grandes países centrais.

ma inicial de participação popular, é uma manifestação da democracia de elites que está emergindo.<sup>8</sup>

Já o populismo econômico é mais simples e direto: ocorre sempre que o governo, para agradar aos eleitores, gasta mais do que arrecada. O governo pode levar o aparelho ou organização do Estado a gastar mais do que arrecada e, nesse caso, temos o que chamo de populismo fiscal. Ou o Estado-nação pode importar mais do que exporta, e teremos o que há algum tempo passei a chamar de populismo cambial. No caso do populismo fiscal, o resultado é o déficit público e o aumento da dívida pública; no caso do populismo cambial, o déficit em conta corrente e o aumento da dívida externa. As duas formas de populismo são independentes. Pode haver populismo político sem populismo econômico. Enquanto o populismo econômico é sempre negativo, o populismo político tem aspectos tanto negativos quanto positivos. Depende da forma como for usado. Getúlio Vargas foi um líder político que, em seus dois governos (1930-1945 e 1950-1954), utilizou o populismo político para ganhar legitimidade política em um país onde a brecha entre as elites e o povo era imensa e, graças a essa legitimidade, ter condições de promover a industrialização ou a revolução industrial nacional brasileira. Não recorreu ao populismo fiscal — manteve quase sempre rígida disciplina fiscal —, nem ao cambial, mantendo equilibradas as contas externas do país, mas conservou um contato direto com os trabalhadores urbanos e lhes concedeu uma série de benefícios reais que se concretizaram na Consolidação das Leis do Trabalho. Por outro lado, através da estratégia nacional de desenvolvimento que foi o nacional-desenvolvimentismo, ele lograva um razoável acordo entre trabalhadores, empresários industriais e técnicos do governo, na medida em que todos ganhavam com o crescimento econômico acelerado que ocorreu entre 1930 e 1960. Seu continuador, Juscelino Kubitschek (1956-1960), nos cinco anos em que governou o país consolidou a industrialização brasileira, mas, principalmente pela decisão de construir Brasília, pecou pelo populismo fiscal e cambial, deixando desequilibradas as contas fiscais e as contas externas do país. A crise econômica e financeira que se desencadeia em 1961 será em grande parte o resultado dessa política. Na fase militar, o nacional-desenvolvimentismo não foi populista exceto entre 1979 e 1980; errou por não ter ajustado a economia depois do primeiro cho-

---

<sup>8</sup> Adotando o critério da participação popular, classifico historicamente a democracia em democracia de elites, democracia de opinião pública, e democracia participativa (Bresser-Pereira, 2004a).

que do petróleo (1973), e, principalmente, depois do segundo (1979), só começando o ajuste em 1981, quando a dívida externa já se tornara grande demais.

O populismo econômico é uma distorção que assombra gregos e troianos, desenvolvimentistas e ortodoxos convencionais. Apesar de estar sempre criticando seus adversários de serem populistas, a ortodoxia convencional, com sua política de crescimento com poupança externa, causa apreciação do câmbio que implica populismo cambial. Graças ao câmbio valorizado, os salários e ordenados aumentam em termos reais e, durante certo período, o país vive momentos de euforia até que uma crise de balanço de pagamentos termine com a festa. Isso aconteceu no Brasil entre 1995 e 1998, após o Plano Real, e volta a se repetir agora, desde 2005, sempre com o aplauso de Washington e de Nova York.

Por trás dessas experiências populistas, tanto fiscais quanto cambiais, está a desigualdade econômica radical existente no Brasil. Quando a esta desigualdade se soma a quase-estagnação, a única alternativa que os políticos vêem diante de si para se eleger e para se legitimar no poder é a do populismo econômico. É claro que se trata de uma política de vôo curto, mas o vôo pode ser suficiente para a eleição ou para a reeleição. Se houvesse um maior equilíbrio distributivo no Brasil, os pobres seriam menos sujeitos a ser enganados da forma que o são pelos políticos. Mas não são apenas os políticos que mudam seu comportamento diante da concentração de renda. Também os ricos, que são os maiores beneficiados, se aproveitam para praticar abusos que em sociedades mais iguais e, por isso mesmo, mais democráticas, seriam inviáveis. Suas relações com o Estado continuam perversas, marcadas pela captura — pela violência contra os direitos republicanos dos cidadãos. A sonegação de impostos continua elevada, não obstante se use um sistema tributário baseado em impostos indiretos que são altamente regressivos, mas mais fáceis de fiscalizar.<sup>9</sup> E ninguém fala em criminalizar as sonegações envolvendo fraude. Em outras áreas foram realizados esforços significativos para aprovar leis definindo e penalizando a corrupção, mas os resultados são modestos. Esse é o caso das compras governamentais, em que uma lei severa diminuiu, mas não impediu, a corrupção. No caso dos pagamentos por desapropriações, como no caso da distribuição de derivados de petróleo, também foram criadas instituições para limitar o problema, mas continuam a

---

<sup>9</sup> Sobre a alta regressividade do sistema tributário brasileiro, ver o estudo recente coordenado por Maria Helena Zochun (2006).

existir quadrilhas de advogados e empresários atuando para se apropriar do patrimônio público. Outros setores continuam sem proteção institucional específica. Com a privatização de uma série de empresas monopolistas, as agências reguladoras criadas passaram muitas vezes a ser capturadas pelas empresas reguladas. Finalmente, a taxa de juros abusiva que existe no Brasil constitui um assalto ao patrimônio público. A corrupção entre os políticos, por sua vez, pode em alguns momentos ameaçar a democracia, como ocorreu no escândalo do “Mensalão”, em 2005, e dos “Sanguessugas”, em 2006. Embora os valores envolvidos sejam muito menores do que nos casos de corrupção do setor privado, esse tipo de corrupção política recebe uma adequada cobertura da mídia. A sociedade brasileira começa a se indignar com o que acontece, mas não o suficiente para impedir a reeleição de políticos obviamente corruptos e a prisão de servidores e de empresários que se apropriam do patrimônio público. Há, afinal, da parte das elites uma tácita aceitação da impunidade e uma rejeição a que seus membros recebam o mesmo tratamento carcerário que recebem os pobres, o que só pode ser explicado pela desigualdade radical existente no Brasil. Os pobres, por sua vez, parecem anestesiados diante de tanta corrupção. Já as classes médias são nessa matéria tradicionalmente mais exigentes. Em um plano mais abstrato, está claro que essa desigualdade constitui o obstáculo de fundo para que haja uma sociedade civil atuante e uma Nação coesa.

#### TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E DISTRIBUIÇÃO

Com a transição democrática e a implementação do Plano Cruzado, o governo cai novamente no populismo econômico; em consequência, a crise de 1987 será uma crise aguda em meio a uma crise crônica que já dominava a economia brasileira desde 1979.<sup>10</sup> Até hoje o regime democrático não foi capaz de superar essa crise crônica, essa quase-estagnação que já dura 27 anos, mas soube enfrentar com firmeza e algum êxito o problema da desigualdade e da pobreza. Desde a transição democrática a sociedade brasileira vem fazendo um grande esforço fiscal para financiar a educação, a saúde e a assistência social, e, graças a isso, os indicadores sociais melhoraram. A

---

<sup>10</sup> Foi essa crise que eu, como ministro da Fazenda entre 29 de abril e 20 de dezembro de 1987, tive de enfrentar. Celso Furtado e Olavo Setúbal disseram-me separadamente, na primeira semana de meu ministério, que eu estava enfrentando a crise mais grave e aguda da economia brasileira desde 1930.

política social no Brasil é o maior êxito do seu regime democrático. O gasto social e sua qualidade aumentaram no Brasil como consequência da pressão dos eleitores por mais e melhores serviços de educação e de saúde, e pela introdução de diversos mecanismos de renda mínima, reunidos em 2004 sob o título de Bolsa Família, que têm tido um efeito de proteção social indiscutível.<sup>11</sup> Enquanto a política econômica incompetente e injusta conduzida por elites alienadas mantém a economia brasileira semi-estagnada, uma democracia consolidada vem logrando êxitos na área social, principalmente a nível municipal e estadual. Os dados que apresento na Tabela 6, relativos a três medidas sociais básicas, mostram que o gasto social produziu resultados. A esperança de vida média do brasileiro no período aumentou de 62,5 para 70,5 anos, a taxa de mortalidade infantil caiu para menos da metade e a taxa de analfabetismo, para cerca da metade. Ainda que a qualidade do ensino fundamental no Brasil continue muito a desejar, a cobertura do ensino fundamental atingiu 97% das crianças.

Tabela 6  
MELHORIA DOS INDICADORES SOCIAIS — 1980-2000

| Indicadores sociais                    | 1980 | 2000 |
|--|------|------|
| Esperança de vida ao nascer (anos)     | 62,5 | 70,5 |
| Taxa de mortalidade infantil (por mil) | 69,1 | 30,1 |
| Taxa de analfabetismo (%)              | 31,9 | 16,7 |

Fontes: IBGE/PNAD 2002; Ipeadata e INEP.

A crítica conservadora afirma que o gasto social brasileiro tem se concentrado em atividades puramente assistenciais. De fato, houve um aumento importante no gasto em assistência social no Brasil, principalmente com a implementação de mecanismos de renda mínima que hoje se concentram na Bolsa Família. Vemos pela Tabela 7 que, entre 1987 e 2004, houve um aumento de 2,8 pontos percentuais na concessão de benefícios assistenciais sem contribuição prévia ou contribuição parcial. Nesses termos, cerca de 3% do PIB — dos 10% em que aumentou o gasto social do Estado brasileiro

<sup>11</sup> Esses mecanismos deveram-se principalmente ao trabalho incansável do senador Eduardo Suplicy. Ver sobre o tema, entre outros, Marques (1997); Suplicy (2003); Barros *et al.* (2006); e Soares (2006). Os dois últimos trabalhos, ao examinarem em profundidade o problema da evolução recente da desigualdade no Brasil, avaliam o programa Bolsa Família e estabelecem seus limites, mas salientam seu efeito positivo sobre a distribuição.

desde os anos 1980 — podem ser atribuídos à política de assistência; os 7% restantes, entretanto, foram para educação e saúde.

Tabela 7  
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E SUBSIDIADOS — 1987-2004  
(% do PIB)

| Benefícios                  | 1987 | 2004 |
|-----------------------------|------|------|
| % do PIB                    | 0,5  | 3,3  |
| Pessoas atendidas (milhões) | 5,2  | 21,8 |

Fonte: Raul Velloso.

Observações: BAeS: benefícios sem contribuição prévia, ou parcial; pagamentos de até um salário mínimo, com exceção do seguro-desemprego, cuja média é 1,5 SM. O número de pessoas atendidas é estimado.

Essa política assistencial, porém, através dos esquemas de renda mínima no atual governo reunidos e ampliados com o título de Bolsa Família, logrou eliminar ou reduzir substancialmente a pobreza absoluta.<sup>12</sup> Estudo da Fundação Getúlio Vargas mostrou queda substancial no nível da pobreza no Brasil entre 2003 e 2005. Segundo a pesquisa da FGV, a miséria atingia, em 2003, 28,2% da população brasileira; em 2005 havia caído para 22,7%. Pesquisa do IPEA, por sua vez, mostrou que entre 2001 e 2005, entre os 10% mais pobres, a renda média subiu 8% ao ano; entre os 20% mais pobres, 6%, e entre os 30% mais pobres, 5%. Por outro lado, estudos recentes comprovam que vem ocorrendo melhoria na distribuição de renda no Brasil desde 1989, e mais aceleradamente a partir de 1996.<sup>13</sup> Nesse ano, o rendimento dos 20% das famílias mais ricas era 29,3 vezes maior que o dos 20% das famílias mais pobres; em 2004, esse índice havia caído para 21,9 vezes.<sup>14</sup> Entretanto, esses dados não são inteiramente confiáveis porque, do total da

<sup>12</sup> A Bolsa Família beneficiava, em 2006, 11,1 milhões de famílias (três vezes mais que os programas anteriores somados), e seu custo estava orçado em R\$ 8,3 bilhões, apenas 0,04% do PIB.

<sup>13</sup> Estes dados têm origem em pesquisas coordenadas por Marcelo Neri, diretor do Centro de Estudos Sociais da FGV, e por Ricardo Paes de Barros, do IPEA, com base na PNAD de 2005. Segundo Kakwani, Neri e Son (2006), no período de 1995 a 2004, enquanto a renda per capita decresceu a uma taxa de 0,63% ao ano, a taxa de crescimento pró-pobres foi positiva, crescendo à taxa de 0,73% ao ano.

<sup>14</sup> Resultados com base na Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD) do IBGE. Todos os outros índices de desigualdade, como o de Gini e o de Theil, mostram a mesma tendência.

renda apurada pela PNAD em 2004 (última informação oficial disponível), 76% eram constituídos de rendimentos do trabalho. Ora, segundo as contas nacionais (IBGE), os rendimentos do trabalho (assalariados e autônomos) representavam 40,1% do total da renda nacional do país. Por outro lado, sabemos que nesse período o valor recebido pelos rentistas na forma de juros aumentou de forma extraordinária. No início dos anos 1990 estava em torno de 2% do PIB; em 2005, chegou a 7,11% do PIB (Tabela 16).<sup>15</sup> Diante disso, pesquisadores do IPEA e Marcio Pochmann realizaram em 2006 estudos que apontam antes para o aumento do que para a diminuição da desigualdade nos últimos anos.<sup>16</sup> Minha hipótese é de que essa desigualdade realmente ocorreu em relação aos 2% mais ricos e não apenas aos 10% mais ricos que já incluem classe média, mas essa hipótese necessita verificação. São os membros desse grupo que se beneficiam dos altos juros. Quando caem os rendimentos da classe média em relação aos dos pobres, os índices usuais de distribuição de renda apontam uma melhoria mesmo que os rendimentos dos ricos tenham aumentado muito. E o que ocorreu desde 1999 foi uma forte queda dos rendimentos da classe média. Considerando classe média quem ganha acima de três salários mínimos (mais de R\$ 1.050), houve saldo negativo de quase 2 milhões de empregos formais nos últimos seis anos. A renda de quem conseguiu entrar no mercado recebendo mais de R\$ 1.050 caiu 46% em termos reais (descontada a inflação) em relação ao que era pago aos que foram demitidos.<sup>17</sup> Talvez a síntese mais simples que pode ser feita da repartição da renda no período que estou estudando neste livro é a de que, enquanto caíam relativamente os rendimentos das classes médias, tanto empresariais quanto profissionais, os ricos, que em grande parte se confundem

---

<sup>15</sup> Barros, Cury e Ulyseia (2007) fizeram uma cuidadosa análise do problema da subestimação dos rendimentos dos decis da população por nível de renda e concluíram que a subestimação também ocorre ao nível dos pobres. Entretanto, feitas as correções em todos os decis, os números se compensam de modo que a subestimação geral do nível de desigualdade é pequena.

<sup>16</sup> O estudo do IPEA realizado por Marcelo Medeiros e Sergei Soares ainda não foi divulgado. Marcio Pochmann, usando, além das PNADs, as Contas Nacionais, fez o cálculo da distribuição funcional da renda e verificou que, entre 1995 e 2005, enquanto a renda nacional como um todo crescia 24,4%, os rendimentos do trabalho cresciam 7,62% e os outros rendimentos, 37,6%. Houve, portanto, no período, uma substancial concentração funcional da renda, incompatível com a melhoria na distribuição pessoal da renda calculada com base nas PNADs.

<sup>17</sup> Fonte: Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, do Ministério do Trabalho). Dados compilados pela Mendonça de Barros Associados.

com os rentistas e que não representam mais que 2% da população, se beneficiaram com o aumento dos juros, e os muito pobres, com a Bolsa Família. Dessa forma, devido à queda muito maior dos rendimentos da classe média, os índices normais usados para indicar distribuição de renda são favoráveis: na verdade, eles foram favoráveis para os pobres e para os muito ricos, e prejudiciais para a classe média.

Não cabe aqui discutir como deverá ser levada adiante uma política de distribuição orientada para o consumo de massa do tipo que vem sendo defendido por Bielschowsky (2006). Não há dúvida de que isso terá que acontecer, mas deverá envolver a classe média ao invés de excluí-la, como está acontecendo hoje. Resolvido o problema macroeconômico fundamental dos juros, já se terá dado um passo muito grande. Os recursos assim poupados deverão ser usados em parte para financiar investimentos públicos, em parte para reduzir a dívida pública. Logo, entretanto, com a retomada do desenvolvimento econômico, haverá recursos muito maiores para dar continuidade às políticas de educação fundamental e de saúde, de assistência social ou renda mínima, de apoio à pequena produção e à reforma agrária. E para desenvolver políticas que estimulem o emprego e a incorporação dos mais pobres na produção. Por outro lado, a continuidade e o aprofundamento da Reforma da Gestão Pública de 1995 é essencial para aumentar a qualidade e diminuir o custo dos serviços sociais do Estado.

#### A PERDA DA IDÉIA DE NAÇÃO

Sociedade civil e Nação são duas formas políticas através das quais se organiza e se manifesta uma sociedade nacional. A sociedade enquanto sociedade civil está mais preocupada com os direitos civis, a democracia e a justiça social; a sociedade enquanto Nação concentra sua atenção na segurança nacional e no desenvolvimento econômico. Um Estado-nação democrático, no qual as instituições garantem efetivamente os direitos de cidadania, precisa de uma sociedade civil atuante que tenha força para impedir os abusos; um Estado-nação autônomo, capaz de garantir sua autonomia e desenvolvimento, precisa de uma Nação forte e coesa que seja capaz de defender os interesses nacionais no quadro da competição global. As deficiências que existem no Brasil em relação a essas duas formas de organização política da sociedade são grandes e devem nos lembrar que uma Nação coesa é essencial para que haja autonomia nacional e desenvolvimento econômico, da mesma forma que uma sociedade civil vibrante é condição para que os direitos

civis, políticos e sociais sejam garantidos. A desigualdade social, que torna a sociedade brasileira heterogênea, a faz autoritária enquanto Nação e enquanto sociedade civil. O autoritarismo não é uma característica apenas de Estado; é antes de sua sociedade, que o Estado representa; é antes das duas formas políticas que as sociedades modernas assumem: a Nação e a sociedade civil. Só diminuindo a desigualdade é possível reduzir esse autoritarismo social, e, dessa forma, fazer avançar a democracia ao nível do Estado. A desigualdade sempre foi muito alta no Brasil, mas vimos que a transição democrática permitiu uma certa democratização da própria sociedade através de um sistema de distribuição. Já a perda da idéia de Nação, já o enfraquecimento da Nação brasileira ocorrido em duas etapas — primeiro, ao nível da sociedade, a partir do golpe militar de 1964, e, depois, ao nível do Estado, com a rendição à ortodoxia convencional que ocorre a partir de 1990 — não sofreu ainda um processo de reversão, ainda que, nos últimos anos, o fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico do país esteja levando um número crescente de pessoas a repensar o problema nacional. A fraqueza da Nação brasileira deriva em parte da desigualdade, mas, usando uma expressão de Aldo Ferrer (2004), existem outras razões para essa falta de “densidade nacional”, razões relacionadas com o caráter transplantado das elites locais e sua tendência a copiar idéias, instituições e padrões de consumo dos países ricos.

O Brasil é politicamente independente desde 1822, mas essa independência sempre se caracterizou por ser antes formal que real, na medida em que suas elites sempre se caracterizaram por forte dependência cultural em relação ao exterior. Dependência cultural não é aqui entendida como o reconhecimento da superioridade cultural de países mais ricos, que são de fato mais educados e possuem história cultural mais antiga, mas sim pela maneira pela qual essa superioridade é vista por nós brasileiros: como legitimadora de tutela. Uma forma autônoma de um país atrasado do ponto de vista econômico relacionar-se com o exterior consiste, primeiro, em reconhecer a superioridade dos conhecimentos dos países mais ricos e desenvolver esforços para aprender; segundo, em imitar as tecnologias; terceiro, em importar instituições, adaptando-as. A perspectiva dependente imita instituições e práticas culturais de forma acrítica, supõe que as relações entre países ricos e pobres sejam essencialmente de cooperação, e acredita que os conselhos e pressões vindos do Norte destinam-se a ajudar os países em desenvolvimento. Já a perspectiva autônoma ou nacionalista, além de adaptar criticamente idéias e instituições, não nega a cooperação, mas enfatiza a competição e desconfia de conselhos que facilmente se transformam em pressões. A visão de-

pendente ou globalista aceita como natural que os países ricos façam pressões e determinem como devem ser as políticas públicas e, principalmente, as políticas macroeconômicas brasileiras, mesmo que, ao se relacionarem comercialmente com o Brasil, esses países ajam duramente na defesa dos seus interesses. Quando se trata da política monetária que devemos adotar, o pressuposto dependente é o de que o FMI e o Banco Mundial se pautam pelos nossos interesses, e não pelos de seus principais acionistas.

A dependência cultural de nossa sociedade é um fenômeno que os brasileiros há muito assinalam. Em 1836, o poeta Gonçalves de Magalhães, no seu *Discurso sobre a história da literatura brasileira*, já criticava o “mimetismo deslumbrado” dos brasileiros (Lucas, 2002: 123). Oliveira Vianna escreveu com insistência sobre o tema. Sérgio Buarque de Holanda disse sobre nossas instituições transplantadas: “somos uns desterrados em nossa terra”. Os intelectuais do ISEB acima referidos e Álvaro Vieira Pinto falaram com insistência do mimetismo cultural ou do caráter inautêntico da nossa cultura. Roberto Schwarz (1973), numa época em que a idéia de Nação voltara a perder força e estava quase esquecida, teve independência suficiente para cunhar a expressão “idéias fora do lugar”.

O período da história brasileira que começa com a Grande Depressão e a Revolução de 1930 é uma fase em que a sociedade como um todo reage com energia à alienação nacional anterior. Reage no plano material e realiza a revolução industrial brasileira; reage no plano político e cultural e leva adiante sua revolução nacional. Nesse momento o país, afinal, se descobre como Nação. Ter sido possível formular e implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento — o nacional-desenvolvimentismo — mostra bem que, como dizia Celso Furtado, estávamos sendo capazes de transferir os centros de decisão para dentro do país, que a Nação brasileira estava em plena construção. A implantação de um regime militar em 1964, com o apoio dos empresários e dos Estados Unidos, representou um primeiro golpe no Pacto Nacional-Desenvolvimentista ao dar um papel maior às empresas multinacionais e ao afastar trabalhadores e as esquerdas do pacto político. Nos anos 1970, a teoria da dependência, ao negar a possibilidade de uma burguesia nacional no Brasil — ou seja, de empresários comprometidos com o desenvolvimento econômico nacional —, agravou ainda mais a cisão entre empresários e trabalhadores, que a Revolução de Cuba (1959), a radicalização política que antecedeu o golpe de 1964 e os golpes militares no Cone Sul já haviam provocado. O surgimento da teoria da dependência na América Latina nesse momento foi uma reação da esquerda que só enfraqueceu ainda mais a Nação. A crise dos anos 1980 não foi apenas a crise do nacio-

nal-desenvolvimentismo, foi também a crise da política de crescimento com poupança externa e, portanto, com endividamento externo, mas foi entendida pela ortodoxia convencional como resultado exclusivo do caráter “intrinsecamente equivocado” do nacional-desenvolvimentismo. O fato de que essa estratégia nacional de desenvolvimento promovera cinquenta anos de extraordinário crescimento foi ignorado, em uma atitude típica de economistas neoclássicos hipotético-dedutivos, para os quais o que importa é a “teoria deduzida logicamente”, não a realidade. Depois de dez anos de crise, em 1990 o Brasil rende-se ao Norte ou à onda neoliberal e globalista, que desde o início dos anos 1980 tomara conta dos Estados Unidos. Nos anos 1940, 1950 e 1960, os economistas desenvolvimentistas e keynesianos foram dominantes na América Latina: eles constituíram o *mainstream*. Os governos adotavam principalmente suas teorias ao fazerem política econômica. A partir dos anos 1970, porém, no contexto da grande onda ideológica neoliberal e conservadora que então se inicia e que se tornará dominante nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha a partir do início dos anos 1980, a teoria keynesiana, a teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*) e o estruturalismo latino-americano passaram a ser desafiados de forma bem-sucedida pelos economistas neoclássicos, que, em sua grande maioria, passam a adotar uma ideologia neoliberal. A partir dos anos 1980, no quadro da grande crise da dívida externa que fortalece politicamente os países ricos, esses economistas conseguem redefinir em termos neoliberais seus preceitos voltados para os países em desenvolvimento. A ideologia neoliberal torna-se hegemônica, expressando-se através do que ficou conhecido como Consenso de Washington, mas que prefiro chamar de “ortodoxia convencional”, por ser esta uma expressão mais geral e porque, se algo de “consenso” foi logrado nos anos 1990, nos anos 2000 esse consenso desapareceu. O novo desenvolvimentismo, que era a expressão estratégica daquelas três teorias econômicas, entra assim em crise: a estratégia nacional de desenvolvimento é substituída por uma estratégia externa.

Vários fatores que explicam esse fato já foram sugeridos na seção anterior. Na medida em que o antigo desenvolvimentismo se baseava na substituição de importações, estavam embutidas nele as razões de sua própria superação. A proteção à indústria nacional, o voltar-se para o mercado interno, e a redução do coeficiente de abertura de uma economia, mesmo que ela seja relativamente grande como a brasileira, estão fortemente limitados pelas economias de escala. Para certos setores a proteção torna-se absurda. Por isso, quando o modelo de substituição de importações foi mantido através dos anos 1970, ele estava levando as economias latino-americanas a uma

distorção profunda. Por outro lado, passada a fase inicial de substituição de importações nas indústrias de bens de consumo, o prosseguimento da industrialização implicou um aumento substancial da relação capital-trabalho, que teve duas conseqüências: a concentração da renda e a diminuição da produtividade do capital ou da relação produto-capital. A resposta à concentração de renda será a expansão da produção de bens de consumo de luxo, configurando-se o que chamei de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”, que, além de perverso, traz consigo gérmen do rompimento da aliança nacional pró-desenvolvimento.

A segunda razão diz respeito ao rompimento, durante os anos 1960, da aliança nacional que constituía a base política do desenvolvimentismo. A abordagem nacional-desenvolvimentista tinha como pressuposto a constituição de nações em cada país latino-americano. Era um pressuposto razoável já que, depois de um longo período de forte dependência que se seguiu aos movimentos de independência do início do século XIX, esses países, a partir de 1930, aproveitam a crise do Norte para iniciar suas revoluções nacionais. Baseado nesse fato, o desenvolvimentismo propunha que o novo empresário industrial em cada país se constituísse em burguesia nacional, como acontecera nos países desenvolvidos, e se associasse aos técnicos do governo e aos trabalhadores urbanos na realização da revolução nacional e industrial. Dessa forma, em cada país constituía-se ou reforçava-se a Nação, a sociedade nacional, e tornava-se possível que ela definisse e implementasse uma estratégia nacional de desenvolvimento (o desenvolvimentismo) usando o Estado como seu instrumento de ação coletiva. Esta era ao mesmo tempo uma proposta e uma análise da realidade representada pelo acelerado processo de industrialização que então ocorria na América Latina. A Revolução de Cuba em 1959, porém, ao produzir a radicalização da esquerda e a crise econômica do início dos anos 1960, levou ao rompimento da aliança nacional, criou as condições para o estabelecimento de regimes militares no Brasil, na Argentina, no Uruguai e no Chile, que contaram com o apoio dos empresários de cada país e dos Estados Unidos. Em conseqüência, aquela aliança, que era essencial para a constituição da Nação, é rompida, e a esquerda moderada da América Latina adere às teses da “teoria da dependência associada”, que rejeitava a possibilidade de uma “burguesia nacional”. Ao fazê-lo, rejeitava a própria idéia de Nação e de estratégia nacional de desenvolvimento em que estava baseado o nacional-desenvolvimentismo. A grande crise dos anos 1980 — a crise definitiva do modelo de substituição de importações que o desenvolvimentismo apoiara desde os anos 1940 — o enfraquece ainda mais. A partir de então, o desenvolvimentismo, ainda apoiado pela esquerda buro-

crático-populista que se formara à sombra do Estado a partir das distorções por que passou essa estratégia de desenvolvimento, mas sem o apoio dos empresários, da esquerda moderna, e de grande parte da própria burocracia do Estado, vai aos poucos se vendo incapaz de fazer frente à onda ideológica neoliberal vinda do Norte.<sup>18</sup>

A terceira razão para a substituição do desenvolvimentismo pela ortodoxia convencional está na força dessa onda ideológica. No início dos anos 1980, como uma resposta à crise da dívida externa, a ortodoxia convencional vai aos poucos se constituindo. O Plano Baker, assim denominado por ter tido origem no secretário do Tesouro norte-americano James Baker, completa a definição das novas idéias ao adicionar ao ajuste macroeconômico ortodoxo as reformas institucionais orientadas para o mercado. O desenvolvimentismo passa então a ser objeto de ataque sistemático. Aproveitando-se da crise econômica, que em parte derivava da superação do modelo de desenvolvimento e das distorções que sofrera nas mãos de políticos e classes médias populistas, a ortodoxia convencional torna o desenvolvimentismo uma expressão depreciativa: identifica-o com o populismo ou com a irresponsabilidade em matéria de política econômica. E, em seu lugar, propõe políticas econômicas ortodoxas e reformas institucionais neoliberais que resolveriam todos os problemas. Propõe também que os países em desenvolvimento abandonem o antiquado conceito de “nação”, que o nacional-desenvolvimentismo adotara, e aceitem a tese globalista segundo a qual, na era da globalização, os Estados-nação haviam perdido autonomia e relevância: mercados livres em nível mundial, inclusive os financeiros, encarregar-se-iam de promover o desenvolvimento econômico de todos.

A rendição à hegemonia ideológica do Norte significava essencialmente ignorar elementos fundamentais para a vida das nações modernas desde seu surgimento, mas que se tornaram ainda mais estratégicos na fase atual do capitalismo. Significava esquecer que a competição generalizada entre as empresas apoiadas por seus respectivos Estados nacionais é o princípio regulador de todo o sistema mundial. Os Estados-nação se tornaram mais interdependentes na era da globalização e deixaram de se ameaçar com guerras, mas em compensação a rivalidade econômica entre eles passou a ser muito maior. Eles também cooperam entre si, já que para competir precisam criar instituições reguladoras do sistema mundial, mas a cooperação é apenas para tornar as regras da competição mais claras e, sempre que possível, mais fa-

---

<sup>18</sup> Fiz a análise dessa crise que foi, mais amplamente, uma crise do Estado, em Bresser-Pereira (1992), *A crise do Estado*.

voráveis aos países ricos, como se viu na Rodada do Uruguai, ou como se vê todos os dias nos conselhos e pressões originados no FMI ou no Banco Mundial. Significava também aceitar como verdadeiro algo que os países ricos não cessam de repetir para nós, mas que não praticam — que não há diferença entre o trabalho, o capital e o conhecimento nacionais e estrangeiros. O nacional-desenvolvimentismo era uma estratégia nacionalista. A palavra “nacionalismo” tem sido sistematicamente diabolizada pela ideologia hegemônica mundial. Algumas formas de nacionalismo são, de fato, perversas. Os nacionalismos étnicos e religiosos podem ser extremamente violentos, ainda que sejam usados em lutas de libertação nacional. O nacionalismo dos países ricos que rejeitam imigrantes e facilmente assumem conotações racistas é igualmente inaceitável. O nacionalismo a que estou me referindo — e que interessa ao Brasil — é o nacionalismo da construção do Estado-nação, é a afirmação do interesse nacional nas arenas internacionais competitivas. É, portanto, um nacionalismo liberal e democrático, como é o nacionalismo dos países ricos. É o nacionalismo de quem não tem dúvida alguma de que o dever do seu governo é defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais. Nos países ricos ninguém ou praticamente ninguém tem dúvida a respeito — todos são portanto nacionalistas; por isso, não precisam se autoneomarem nacionalistas porque esta não é uma característica distintiva entre eles, e podem usar a expressão pejorativamente; podem associar o nacionalismo ao “populismo” para, assim, desclassificar políticas que os países de renda média adotam — seus competidores — adotam. Se a sociedade brasileira não fosse cindida entre pobres e ricos como é, e se não fosse tão sujeita à dependência cultural, a resposta à crise não teria sido a desconstrução da Nação brasileira, e os brasileiros não aceitariam tão facilmente as recomendações de política econômica e as respectivas pressões vindas do Norte. Quando um país deixa de diferenciar capital e trabalho nacionais do capital e do trabalho estrangeiro, quando deixa de pensar com a própria cabeça, o país deixou de ser uma Nação. E quando não há Nação, não há estratégia de desenvolvimento. Só por acaso, e de forma sempre precária e instável, o desenvolvimento econômico poderá ocorrer.

Em síntese, o colapso do velho desenvolvimentismo, a rejeição do nacionalismo pela direita e pela esquerda por motivos diferentes, mas, nos dois casos, sob a égide da dependência, a crise da dívida externa e a alta inflação interromperam a revolução nacional brasileira. Como as nações se constroem e se fortalecem, elas também podem perder coesão, esgarçar-se, e se enfraquecer. Se a Nação é uma construção de todos os dias, como afirmou Ernest Renan, ela também está ameaçada de desconstrução todos os dias se não

houver o esforço comum em preservá-la e fortalecer os laços de solidariedade que lhe são necessários. A dependência da sociedade brasileira, como a sua desigualdade radical, sempre foi um empecilho à formação de uma verdadeira Nação, mas isto não impediu que, durante certo período, um projeto nacional de industrialização unisse de alguma forma os brasileiros sob a liderança de Getúlio Vargas e depois de Juscelino Kubitschek. Os militares afastaram os trabalhadores e os intelectuais de esquerda do pacto de poder, mas mesmo assim a estratégia nacional de desenvolvimento foi mantida. Nos anos 1970, a teoria da dependência afastou trabalhadores de empresários nacionais, fazendo com que a distinção entre rentistas e empresários ativos desaparecesse do quadro político. Os anos 1980 foram de profunda crise, que era principalmente uma crise da dívida externa, mas foi interpretada como sendo a crise do nacional-desenvolvimentismo. Não é surpreendente portanto que, ao final de dez anos de crise, as elites latino-americanas, inclusive as brasileiras, tenham se rendido à onda ideológica neoliberal e globalista que desde o final dos anos 1970 vinha do Norte. E não é surpreendente que esse esvaziamento do conceito de Nação, essa perda de vigor do nacionalismo democrático, social e liberal de que o país necessita seja uma causa cultural básica da paralisação do desenvolvimento econômico. Dezesesseis anos depois que foi aceita no Brasil, o que vemos é o fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico da América Latina. Enquanto no período em que o desenvolvimentismo foi dominante, entre 1950 e 1980, a renda per capita no Brasil crescia quase 4% ao ano, a partir de então passou a crescer a uma taxa quatro vezes menor! Não foi muito diferente o desempenho nos demais países latino-americanos, com exceção do Chile. No mesmo período, porém, os países asiáticos dinâmicos, entre os quais a China a partir dos anos 1980 e a Índia a partir dos anos 1990, mantinham ou alcançavam taxas de crescimento extraordinárias, porque preservavam suas estratégias nacionais de desenvolvimento. Provavelmente porque suas elites, cujas origens são nacionais e não européias como as latino-americanas, tiveram mais facilidade em rejeitar a dependência cultural.

#### ORTODOXIA CONVENCIONAL DEFINIDA

A incapacidade do Brasil em alcançar a estabilidade macroeconômica e voltar a crescer está relacionada com a captura do Estado por uma coalizão política poderosa que não está realmente interessada no desenvolvimento econômico do país — uma coalizão que convive com o populismo fiscal

ou a frouxidão fiscal dos governos e apóia o populismo cambial na medida em que se interessa por uma taxa de câmbio relativamente apreciada. Dessa coalizão fazem parte os países ricos, através de seus representantes nos organismos internacionais e nas empresas multinacionais, implicando, portanto, a submissão do país ao discurso neoliberal e à correspondente ortodoxia convencional. Já me referi várias vezes a essa entidade; é hora de defini-la. A ortodoxia convencional é constituída pelo conjunto de diagnósticos e recomendações originadas de Washington — especificamente do Tesouro norte-americano, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Na sua forma atual, ela se manifestou a partir dos anos 1980 através do que ficou conhecido como o Consenso de Washington. Este consenso, na forma pela qual foi expresso por John Williamson (1990), consistia em uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que também foi chamado de “ajuste estrutural”.<sup>19</sup>

Em alguns trabalhos, distingui o Primeiro do Segundo Consenso de Washington para salientar que, no primeiro, a preocupação fundamental é com o ajuste macroeconômico que se tornou necessário devido à grande crise da dívida externa dos anos 1980, enquanto o segundo, dominante a partir dos anos 1990, pretende ser também uma estratégia de desenvolvimento baseada na abertura da conta de capitais e no crescimento com poupança externa. Mas os dois formam um único consenso — o consenso dos países ricos em relação a seus concorrentes, os países de renda média. Ainda que a expressão Consenso de Washington seja útil, prefiro falar na ortodoxia convencional, porque esta é uma expressão mais geral e porque apresenta como meramente convencional uma determinada “ortodoxia”.<sup>20</sup>

As dez reformas originalmente enumeradas por Williamson não implicavam necessariamente em neoliberalismo. É perfeitamente possível favorecer o ajuste fiscal ou a abertura comercial ou a privatização de setores com-

---

<sup>19</sup> Ver Williamson (1990). A carga ideológica contra o texto de John 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 impede que haja ultraliberais entre os que o adotaram.

<sup>20</sup> Não tenho simpatias por ortodoxias, que são formas de renunciar ao pensamento, como não tenho interesses por heterodoxias quando o economista, ao se identificar como heterodoxo, renuncia a ver suas idéias e políticas sendo aplicadas, e se reserva o papel de eterna oposição minoritária. O bom economista não é ortodoxo ou heterodoxo, mas pragmático: sabe fazer boa política econômica tendo como base uma teoria econômica aberta e modesta que o obriga a permanentemente pensar e decidir em situação de incerteza.

petitivos sem pretender reduzir o Estado ao mínimo. Na forma, porém, que esse consenso foi praticado em todo o mundo, ele era certamente neoliberal e globalista — e é exatamente isto que define ideologicamente a ortodoxia convencional. É neoliberal na medida em que há nele um claro viés pró-mercado que enfraquece o aparelho do Estado e prega que a maioria dos países em desenvolvimento pode se beneficiar de ajustamento fiscal e de reformas orientadas para o mercado, especialmente de maior abertura comercial e financeira. É globalista porque pressupõe que o aumento da interdependência entre os Estados-nação implica na perda de relevância dos mesmos; uma tese que interessa fundamentalmente aos países ricos, cujos cidadãos são sempre nacionalistas — tão uniformemente nacionalistas que não precisam do adjetivo para se autodefinirem. É globalista porque, no quadro de competição generalizada que define o capitalismo globalizado, a ortodoxia convencional ignora que dificilmente um país crescerá se não contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento: cada Estado-nação não pode deixar que se enfraqueça sua Nação e seu Estado, sob pena de ver paralisado seu desenvolvimento. Tem como base a teoria econômica neoclássica, que não se confunde com ela porque não é teórica, mas porque é abertamente ideológica e voltada para propostas de reformas institucionais e políticas econômicas. Enquanto a teoria econômica neoclássica dominante está baseada nas universidades, especialmente as norte-americanas, a ortodoxia convencional tem origem principalmente em Washington, onde estão o Tesouro dos Estados Unidos e as duas agências supostamente internacionais mas, de fato, subordinadas ao Tesouro: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, o primeiro cuidando da política macroeconômica, o segundo, do desenvolvimento. Secundariamente, origina-se em Nova York, ou seja, na sede ou no centro de convergência dos grandes bancos internacionais e das empresas multinacionais. Por isso, podemos dizer que a ortodoxia convencional é o conjunto de diagnósticos e políticas voltados para os países em desenvolvimento que têm origem em Washington e Nova York. A ortodoxia convencional muda através do tempo, mas desde que os Estados Unidos se tornaram o país hegemônico, expressa a sua hegemonia ideológica sobre o resto do mundo no plano das idéias econômicas. Esta hegemonia se pretende “benevolente”; na verdade, é o braço e a fala do neo-imperialismo — isto é, do imperialismo sem colônias (formais) que se estabeleceu sob a égide dos Estados Unidos e dos demais países ricos depois que o sistema colonial clássico foi encerrado logo após a Segunda Guerra Mundial.

A ortodoxia convencional, na forma que foi aplicada ao Brasil desde os anos 1990, diz quatro coisas: primeiro, que o maior problema do país é a

falta de reformas microeconômicas que permitam o livre funcionamento do mercado; segundo, que, mesmo depois do fim da alta inflação inercial, em 1994, o controle da inflação continua a ser o principal objetivo da política econômica; terceiro, que, para realizar esse controle, os juros serão inevitavelmente altos devido ao risco-país e aos problemas fiscais; quarto, que “o desenvolvimento é uma grande competição entre os países para obter poupança externa”, não sendo motivo de preocupação os déficits em conta corrente implícitos e a valorização do câmbio provocada pelos influxos de capital. A ortodoxia convencional domina o país desde o início dos anos 1990, mas não o levou à retomada do desenvolvimento. Mostra-se desinteressada em resolver seja o problema da alta taxa real de juros de curto prazo, seja o da taxa de câmbio apreciada, tudo condicionando ao ajustamento fiscal ou à superação do desequilíbrio fiscal estrutural, sem compreender que uma causa central desse desajuste é o próprio nível absurdo da taxa de juros e que o problema só poderá ser enfrentado através do ataque simultâneo à doença dos juros e ao desequilíbrio fiscal. Em relação à taxa de juros, confunde o curto com o longo prazo e entende que também a taxa de curto prazo é endógena, definida pelo mercado e, por isso, sente-se confortável em aceitar uma taxa estratosférica. Em relação à taxa de câmbio, entende-a novamente como endógena e, consistente com sua crença interessada de que um país de renda média como o Brasil só pode crescer com poupança externa, aceita que ela tenda a se manter relativamente apreciada. A política de câmbio apreciado adotada pela ortodoxia convencional interessa em primeiro lugar aos países ricos, que temem a concorrência de países com mão-de-obra relativamente barata como o Brasil e, em segundo lugar, às empresas multinacionais, que podem remeter maior quantidade de divisas fortes para o mesmo lucro realizado em reais no país. A política de juros interessa aos rentistas internos e externos, que vivem de juros, e ao setor financeiro, que recebe comissões dos rentistas. O desastre que essa ortodoxia representou em termos de crises de balanço de pagamentos e de baixo crescimento para os países latino-americanos que a adotaram a partir do final dos anos 1980 é hoje bem conhecido (Frenkel, 2003).