

## **O estado nacional e o desafio da modernização e distribuição**

Luiz Carlos Bresser Pereira

Conferência pronunciada em 30 de maio de 1986 na  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -  
PUC/SP.

Os países do terceiro mundo são extremamente heterogêneos, seja em termos de sistema social, capitalistas ou estatista, seja em termos de regime político ou estágio de desenvolvimento. Podem ser subdesenvolvidos ou estar já num estágio intermediário, que eu chamo de “subdesenvolvimento industrializado”. Podem ser estados nacionais ou colônias. A grande maioria desses países, até a Segunda Guerra Mundial, eram colônias, exceto os países latino-americanos: na Ásia e na África eram quase todos colônias. A partir da Segunda Guerra Mundial os países que ainda não eram, transformaram-se em estados nacionais. Duas questões que se podem colocar aqui são as seguintes: até que ponto os estados nacionais se transformaram realmente em instrumentos de desenvolvimento econômico, e até que ponto se transformaram em instrumentos de benefício dos povos desses mesmos países? Teremos que responder a estas questões iniciais para depois questionarmos em que estágio de desenvolvimento se encontra o Brasil.

### **1**

Os estados nacionais são caracterizados pela existência de um território, de uma população organizada informalmente como uma sociedade civil, e de uma organização política denominada Estado. O Brasil, por exemplo, é um estado-nação do qual fazem parte um Estado (uma organização burocrática com o poder de legislar e tributar sobre aquela população e aquele território) e uma sociedade civil. O estado nacional é, portanto, constituído de um Estado, um território e uma sociedade civil. Mas até que ponto o estado nacional é capaz de atender realmente as necessidades de seu próprio povo e até que ponto é capaz de promover o desenvolvimento econômico? Em relação à primeira pergunta, necessitamos primeiramente definir “povo”. Dentre os muitos conceitos existentes, o que mais me agrada é aquele que diz que povo é o conjunto de cidadãos, de pessoas portadoras de direitos políticos. O que se pode dizer é que os estados nacionais não garantem, em absoluto, o atendimento dos interesses do povo como um todo. Geralmente, nos estados nacionais, o discutível conceito de “povo” é mais claramente entendido por meio de sua divisão em duas

ou três classes sociais. Costumo dividir a sociedade em três: a classe capitalista, que é a dominante; a tecnoburocrática, que é a auxiliar da classe dominante; e a classe dos trabalhadores, que poderia ser identificada como povo, mas que é a classe dominada. Os estados nacionais têm servido, fundamentalmente, à classe dominante.

Subjacente a esta idéia, está também a preocupação em saber como é que os estados nacionais terceiro-mundistas se relacionam com os países do primeiro mundo. Ou, em outras palavras, o primeiro mundo se utiliza do terceiro mundo? Eu acredito que sim. Mas por ora vamos discutir o uso que as classes dominantes fazem das classes dominadas dentro dos próprios países do terceiro mundo. O próprio nacionalismo, que geralmente é adotado pelas classes dominantes, é uma forma de reduzir a luta de classes, de diminuir o processo de exploração que existe nas sociedades capitalistas.

O sistema do estado nacional, colocando todo seu interesse sobre a nação e sobre o Estado, e não sobre as classes sociais, obscurece as divisões internas que existem e que são típicas de uma sociedade capitalista como a nossa, que é subdesenvolvida, industrializada e extremamente desigual. Por que o estado nacional não é capaz de atender às necessidades de seu povo? Porque eles são subdesenvolvidos; são caracterizados por uma enorme desigualdade e por uma democracia muito débil. Ou, em outras palavras, porque não há nesses estados nacionais um conceito desenvolvido de cidadania. Cada pessoa não é, realmente, um cidadão portador de direitos, portanto não há democracia nem igualdade. É muito difícil ter-se democracia sem igualdade, pois estes dois fatores são extremamente interligados. É impossível ter-se verdadeira cidadania sem democracia.

Os estados nacionais só estarão a serviço do povo quando neles existirem democracia, cidadania e uma razoável igualdade. Enquanto houver diferenças sociais e econômicas tão grandes, como há no Brasil, onde até no próprio funcionalismo público encontramos diferenças de até quarenta vezes entre os salários mais altos e os mais baixos, não vejo como podemos falar em democracia e em cidadania, nem como se possa pensar que o estado nacional esteja a serviço do povo. Porque o próprio povo não está sendo sujeito de sua própria história, não sendo capaz, portanto, de afirmar seus direitos.

## 2

Dentro desta perspectiva, poderíamos colocar outra questão. Não seria o desenvolvimento econômico o caminho necessário e suficiente para a democracia e a cidadania? Não é. O desenvolvimento econômico não resolve o problema da falta de democracia e de igualdade. O subdesenvolvimento industrializado é exatamente isto. É característica de um país que saiu do mero estágio de subdesenvolvimento, que se industrializou fortemente tendo como base a desigualdade social e econômica e, geralmente, tendo também como base o autoritarismo. Foi o que ocorreu com o Brasil. Tivemos um enorme desenvolvimento nos últimos cinquenta anos. Se compararmos certos setores da economia e da sociedade brasileira, veremos que eles são perfeitamente comparáveis a setores semelhantes dos países centrais.

Partindo deste pressuposto, poderíamos imaginar que o Brasil é um país desenvolvido. Por outro lado, o que vemos aqui é uma imensa população subnutrida, deseducada, mal-vestida, à margem dos benefícios do desenvolvimento embora incorporada ao sistema

econômico. A existência desta desigualdade é que nos faz subdesenvolvidos e ainda muito autoritários, ainda que tenhamos uma democracia formal. Houve todo um desenvolvimento em alguns setores e, no entanto, não fomos capazes de alcançar suficiente democracia e igualdade e, portanto, não conseguimos suficiente cidadania.

Uma outra questão a ser levantada seria: é possível alcançarmos desenvolvimento sem sacrificar a democracia e a igualdade? Talvez para respondermos a esta pergunta devêssemos examinar um pouco de história mundial. Se dividirmos os países subdesenvolvidos em capitalistas e tecnoburocráticos, verificaremos que os primeiros às vezes conseguem alguma democracia, mas pouca igualdade. O regime capitalista, para os países desenvolvidos, é ainda basicamente desigual. Só conseguem razoável igualdade quando se encontram num estágio bem avançado de desenvolvimento econômico; através de políticas social-democráticas reduzem suas desigualdades sociais. Nos países capitalistas subdesenvolvidos as desigualdades são enormes; são um empecilho para a democracia, que muitas vezes se reveste de caráter formal. Em contrapartida, se observarmos os países estatais ou tecnoburocráticos subdesenvolvidos, como Cuba, por exemplo, veremos que eles alcançam rapidamente um razoável grau de igualdade econômica, mas são sistematicamente autoritários.

Quanto ao Brasil, sendo um país capitalista, isto poderia nos deixar até pessimistas. Poderíamos pensar que nunca conseguiremos igualdade e, portanto ficaremos ainda por muito tempo sem um mínimo de justiça social e que continuaremos tendo uma democracia meramente formal. Acredito que não precisamos ser tão pessimistas assim por um motivo: o Brasil, dentre os países subdesenvolvidos, é provavelmente aquele que ultrapassou o que eu chamaria de “fase crítica” do subdesenvolvimento; já alcançou um tal grau de desenvolvimento, ainda que desigual, que talvez já tenha condições de conseguir um maior grau de igualdade e de democracia. Toda a estratégia de desenvolvimento brasileira, nos últimos vinte anos, foi baseada fundamentalmente no processo de acumulação de capital e na concentração de renda, sendo que esse processo de acumulação de capital foi conduzido pelo Estado a serviço da burguesia, beneficiando apenas certos setores das classes médias assalariadas. Através deste modelo o Brasil desenvolveu uma economia extremamente sofisticada, industrial e tecnologicamente e integrada. Conseguiu, inclusive, competitividade internacional. O fato de hoje termos um superávit comercial de mais de 10 bilhões de dólares anuais não é mero acaso. Realmente conseguimos um parque industrial altamente integrado e sofisticado, que tem competitividade internacional, de forma que mais de 50% das exportações brasileiras são de produtos manufaturados. Temos uma base econômica sólida, e de forma que o Estado já não precisa ficar meramente a serviço da acumulação via concentração de renda. Podemos imaginar hoje que é possível desenvolvimento com menos desigualdade.

### 3

As duas grandes estratégias ou prioridades econômicas que o Brasil deve ter em seu atual estágio de desenvolvimento, dada sua hegemonia capitalista, mas dada também a importância dos setores tecnoburocráticos e a importância crescente e fundamental das camadas populares, dos sindicatos, dos partidos políticos populares, deveriam ser a modernização industrial e a distribuição de renda.

Mas, o que viria a ser modernização? Sabemos que há uma velha discussão entre a teoria do subdesenvolvimento baseada em modernização e a baseada em mudança estrutural que não convém ser debatida agora. O conceito de modernização, que não deve ser prejudicado por aquela velha discussão, é muito importante hoje para nós. O Brasil, nos anos cinquenta, substituiu importações dos produtos manufaturados de consumo; nos anos setenta, substituiu, basicamente, a importação de bens de capital e de insumos básicos, conseguindo uma razoável competitividade internacional. Em meados dos anos oitenta, o Brasil já tem esse parque industrial perfeitamente integrado, e o fundamental agora é o aprofundamento tecnológico, a modernização. Modernização quer dizer incorporação de tecnologia a mais avançada possível, de forma que nossa competitividade internacional avance mais ainda e consigamos competir com a França, o Japão, os Estados Unidos, quando quisermos exportar para qualquer país do mundo. Não em todos os setores, mas naqueles em que somos mais competentes, mais especializados, naqueles em que nossos empresários, técnicos, administradores, economistas, geógrafos, etc, ajudarem a ser mais competitivos. Esta é uma prioridade absoluta para este país no plano econômico.

A outra prioridade é a distribuição da renda. Se o grande problema de nosso país é a concentração de renda, a desigualdade profunda, é evidente que distribuir é fundamental. Surge aqui uma velha questão: pode haver distribuição sem prejudicar a taxa de lucro e impedir o investimento, interrompendo o próprio processo de modernização e desenvolvimento econômico? É preciso tomar cuidado com este argumento ou esta pergunta conservadora. Acredito que quando se força um processo de distribuição, seja em termos de aumento de salários, seja, principalmente, através de um aumento dos benefícios sociais por parte do Estado, aumentando a carga tributária e, em seguida, aumentando a distribuição dos benefícios sociais como educação, saúde, esporte, etc, gratuitos a toda a população, o sistema privado acaba se acomodando e conseguindo restabelecer sua taxa de lucro. Dentro de um sistema capitalista só sobrevive quem tiver uma taxa de lucro. O objetivo fundamental de uma sociedade que quer se manter capitalista - ora, não vejo outra alternativa a curto e médio prazo para o Brasil - não é acabar com a taxa de lucro porque isto é inviável. Deve ser seu objetivo reduzir os ordenados dos tecnoburocratas, os juros e aluguéis dos rentistas e o consumo suntuário da classe dominante em geral, e isto é possível se fazer na medida em que se consegue aumentar os impostos, isto é, através de uma reforma tributária. E isto vai acontecer na medida em que houver luta sindical, luta partidária e na medida em que os partidos populares, os sindicatos e as demais segmentos da sociedade sejam capazes de reivindicar seus direitos.

#### 4

Se a modernização e a distribuição são duas estratégias básicas para se chegar ao desenvolvimento, à democracia e a uma razoável igualdade - nunca “perfeita” mas “razoável” - quais são seus inimigos fundamentais? Eu salientaria dois que mais me chamam a atenção atualmente: o populismo nacionalista e o liberalismo primeiro-mundista. O primeiro comportamento tem duas características: (1) atribuir-se às grandes potências mundiais todos nossos males; (2) pressionar o Estado de tal maneira a atender a todas as reivindicações de todos os setores da sociedade (empresários, trabalhadores, funcionários públicos, funcionários das empresas estatais), sem aumentar os impostos, de maneira a levar à própria desorganização do Estado. Esta é uma atitude ou uma ideologia muito comum em nossa

sociedade, que acaba acarretando ao país desajustamento econômico externo, endividamento excessivo, inflação galopante e estancamento do desenvolvimento.

Esse tipo de populismo nacionalista inclui, na parte econômica, o excesso de protecionismo. Não há dúvida de que, se o Brasil quer ser competitivo, tem que pensar seriamente em ir gradualmente reduzindo tarifas alfandegárias porque isto aumenta sua eficiência tecnológica. Moderniza-se uma economia de duas maneiras: promovendo-se o desenvolvimento tecnológico mas também forçando-se as empresas a se modernizarem, e este “forçar” inclui a concorrência, e evidentemente a concorrência internacional.

O outro inimigo do processo de desenvolvimento baseado na modernização e na distribuição é o liberalismo primeiro-mundista. Este comportamento inclui a limitação do papel do Estado em nosso país, ignorando que ele ainda tem um papel decisivo, e terá por muito tempo, no processo de desenvolvimento econômico e na distribuição da renda. É imaginar que nós temos que ser como os Estados Unidos, um país onde o liberalismo é relativamente bem sucedido. Entretanto, em todos os demais países desenvolvidos o grau de intervenção do Estado é muito grande. No Brasil isto também terá que continuar ocorrendo. Acredito que o Estado esgotou, em grande parte, seu processo de intervenção na área produtiva. Provavelmente ele não vai aumentar mais seu limite de ação além das áreas em que ele já interfere, que são: aço, petróleo, energia elétrica, transporte ferroviário, telecomunicações, etc. Na verdade, em algumas dessas áreas é essencial começar o processo de privatização. Mas o Estado terá um papel decisivo, ainda por muito tempo, como Estado regulador do desenvolvimento econômico, da distribuição de renda e do bem-estar social, ou seja, da distribuição de benefícios sociais indiretos (educação, saúde, segurança contra a velhice, a doença, etc). Nestas áreas, embora haja o risco de excesso de regulação, o Estado ter sempre um papel fundamental.

Temos que ficar muito atentos quanto ao risco do populismo, mas não podemos confundir, por exemplo, teoria econômica heterodoxa com populismo; pode-se até confundir liberalismo com monetarismo, embora o segundo, às vezes, seja também extremamente autoritário e intervencionista, como ocorre hoje no Chile e ocorreu no passado na Argentina.

O problema do Brasil é saber como caminhar além de seu subdesenvolvimento industrializado. É evidente que nosso país está no limiar do desenvolvimento. Ainda não é desenvolvido não porque não tenha um parque industrial e tecnológico suficientemente avançados, mas porque nele reinam a desigualdade e uma débil democracia. Nosso desafio consiste em ultrapassarmos estes obstáculos.