

## PREFÁCIO À 5ª EDIÇÃO

*Luiz Carlos Bresser-Pereira*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### O BRASIL SOB QUATRO ÂNGULOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E PACTOS POLÍTICOS

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

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

### Pactos Políticos e Modelos de Desenvolvimento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Crescimento médio anual do PIB *per capita*

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

Fonte: Ipea — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

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

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

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

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

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

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

#### EDIÇÕES DESTE LIVRO

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

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

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

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

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

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

#### DESENVOLVIMENTISMO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO

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

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

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

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

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

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



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