

Acordo nacional no início do século XXI

Luiz Carlos Bresser-Pereira

O Brasil vive uma grande crise política, e talvez por isso seja legítimo supor que o tema “acordo nacional” tenha como referência um possível acordo entre partidos políticos para fazer frente a ela. Nada, entretanto, seria mais equivocado. Essa crise terá o curso que lhe é próprio e será resolvida no quadro das instituições democráticas brasileiras. Quando pensei nesse tema, tinha em vista um tipo de acordo muito mais amplo — o contrato social básico que dá origem, não, ao Estado, mas à nação. Pensava no grande acordo entre as classes sociais de uma sociedade moderna que permite que ela se transforme em uma nação.

A partir da intuição básica de Hobbes, os filósofos políticos contratualistas propuseram que o Estado existia e se legitimava na medida em que resultasse da decisão da sociedade de ceder-lhe autoridade em troca da garantia da ordem e da lei. Dessa forma, substituíam a legitimação divina dos governantes pela legitimação política. Era a sociedade que livremente atribuía ao Estado o poder extroverso de legislar e tributar em nome de todos. A partir dessa nova perspectiva do século XVII, o Estado e o poder de seus governantes tinham origem nos cidadãos e em um contrato social.

Pode-se negar realismo a tal teoria, pode-se argumentar que falta a ela a necessária fidelidade histórica, mas não se pode negar-lhe uma extraordinária força ideológica ou política. Através dela o rei perdia legitimidade divina. Seu poder não dependia mais de formas míticas de pensar e agir, mas de um contrato infor-

mal celebrado com a sociedade. Hobbes pensou no contrato social para legitimar o poder do monarca absoluto, mas esse mesmo contrato, um pouco mais tarde, nas mãos de Locke, daria origem ao liberalismo, e nas de Rousseau, à democracia moderna.

A nova instituição que estava então se formando não era apenas o Estado — sua organização e seu sistema constitucional-legal —, mas o Estado-nação, que hoje chamamos também de país ou de Estado nacional. Ora, como a própria denominação sugere, um Estado-nação implica, além de um Estado, uma nação. O Estado-nação é a unidade política por excelência pela qual as sociedades se organizam politicamente e o mapa do mundo se define no sistema capitalista. No momento em que surgia a instituição moderna por excelência que é Estado, estava também ganhando consistência a forma por excelência de constituição das sociedades modernas: as nações.

É comum imaginar que a idéia de nação tem origem imemorial, na medida em que uma nação se definiria por uma língua e por tradições comuns. Nação, porém, é menos e mais do que isso. Nação é menos do que isso porque a língua comum não é essencial. E é muito mais porque nação é um fenômeno histórico da modernidade. É uma idéia que só surge no século XVIII, no quadro da revolução capitalista. É uma idéia que só faz sentido quando implica a conquista de um Estado e seu respectivo território ou a luta encarniçada por ele. É muito mais também porque não bastam tradições comuns: para que uma sociedade se transforme em uma nação ela precisa partilhar um destino comum. E, para isso, ela precisa estar unida por um acordo nacional.

Historicamente, as nações surgem quando se formam os Estados nacionais modernos, no quadro da revolução capitalista. No momento em que as sociedades deixam de ser o que Ernest Gellner chamou de “sociedades agrárias letradas” — a forma mais avançada de sociedade pré-capitalista — para se transformarem em sociedades industriais. Nesse momento essas sociedades, que já alcançaram a ordem, se transformam em nações e em Estados para poderem atingir dois outros objetivos políticos fundamentais: a liberdade e o desenvolvimento econômico.

No plano histórico, portanto, o destino comum das nações é a afirmação dos direitos civis e o bem-estar. Só em um segundo momento, no século XX, foi acrescentado um terceiro e um quarto objetivo nacional além do da ordem ou segurança: o da democracia e o da justiça social. Começaram então as lutas entre os liberais e os democratas, e entre a esquerda e a direita. Antes disso, porém, a luta fundamental se instalou entre os nacionalistas, que queriam fundar um Estado

nacional, e os cosmopolitas, que usavam o princípio da solidariedade mundial para se submeterem a alguma potência imperial nacionalista.

No quadro da revolução capitalista, o nacionalismo é a ideologia da formação dos Estados nacionais. O destino comum almejado é o da liberdade — seja a liberdade econômica apoiada em mercados livres, seja a liberdade civil negativa baseada no Estado de direito — e o do desenvolvimento, apoiado na reserva do próprio mercado, que passa a ser visto como um recurso valioso da nação, e no estímulo do Estado à acumulação de capital.

Originariamente, portanto, o Estado-nação está a serviço da burguesia mais do que dos trabalhadores, e o nacionalismo e o liberalismo são duas ideologias principalmente burguesas. Foi por isso que Marx, que era um socialista e um cosmopolita, afirmou, pretendendo falar em nome dos trabalhadores, que “o Estado é o comitê executivo da burguesia”. Foi por isso que ele e Engels conclamavam os proletários de todo o mundo a se unir para realizar a revolução socialista.

O socialismo, entretanto, não se revelou um sistema econômico viável, nem mesmo a sua versão distorcida, a do estatismo praticado na União Soviética. O que se revelou factível não foi o socialismo, mas a socialdemocracia, ou o social-liberalismo — um sistema no qual os direitos sociais são crescentemente garantidos. Por outro lado, a luta dos democratas contra os liberais afinal foi vitoriosa, e durante o século XX os principais países do mundo garantiram o direito de voto aos pobres e às mulheres e se tornaram primeiro liberal-democracias e, depois, socialdemocracias.

No quadro da democracia, além do Estado, a nação ela própria se democratizou, na medida em que os trabalhadores e as novas classes médias profissionais que surgiam começavam a partilhar o poder com a classe capitalista. E dessa forma o Estado deixou de ser o representante de uma classe para ser o instrumento de ação coletiva de toda a sociedade. Ou, mais precisamente, passou a ser o instrumento da sociedade civil ou da nação, que se distingue da sociedade ou do povo nas democracias porque nela os direitos são iguais para todos, mas o poder de cada um não é: ele é proporcional ao comando que cada cidadão tem sobre a capacidade de organização, sobre o dinheiro e sobre o conhecimento.

Nesse processo histórico, o acordo nacional como condição de existência da própria nação mudou e se consolidou. Enquanto o Estado era autoritário como no Estado das monarquias absolutas, ou relativamente autoritário, como no qua-

dro dos regimes liberais, já havia um acordo nacional, pois a burguesia lograva a solidariedade do restante da sociedade quando se tratava de se defender do inimigo externo ou de competir com o adversário externo. Quando o Estado passou a ser democrático e deixou de representar tão unilateralmente uma classe, o acordo nacional ganhou consistência, o nacionalismo tornou-se de tal forma dominante nos países desenvolvidos que deixou de se distinguir uns de outros. E, assim, o termo “nacionalismo” pôde passar a ser usado para caracterizar os excessos do nacionalismo, do tipo que ocorreu na Alemanha nazista, e as manifestações de amplos setores das sociedades periféricas, dependentes, que adotavam alguma forma de nacionalismo para lutar por sua autonomia nacional, tendo como adversários, em seus países, os grupos cosmopolitas aliados aos países ricos.

Tínhamos, assim, dois grandes grupos de países: os países ricos, cujos cidadãos, unidos no seu próprio nacionalismo e seguros de haverem completado sua revolução nacional, não precisavam mais do adjetivo “nacionalista” para se distinguir de seus compatriotas, e os países em desenvolvimento, dependentes, que não completaram sua revolução nacional, nos quais nacionalistas e cosmopolitas lutam pelo apoio de um centro ambíguo, indeciso: um centro que sente o chamado dos interesses nacionais e patrióticos, mas, ao mesmo tempo, é fortemente atraído pela superioridade técnica e cultural do centro desenvolvido.

No caso dos países ricos, o acordo nacional é, assim, forte. Ninguém tem dúvida de que o dever do governo que dirige o Estado é defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais. Para nenhum de seus cidadãos — ou então apenas para uma minoria ridícula deles — faz sentido que as políticas públicas adotadas por seus governantes e inscritas nas instituições de seu Estado sejam orientadas por países mais ricos e poderosos, ou por agências internacionais por eles controladas. Já nos países dependentes, nos quais o acordo nacional é, por natureza, mais fraco, porque a nação é dividida entre nacionalistas e cosmopolitas, a própria nação é frágil, dependente.

Uma nação será tanto mais forte quanto mais coesão tiver. A coesão ou, nos termos de Durkheim, a solidariedade orgânica de seus membros é a qualidade positiva fundamental de qualquer sistema social. Uma sociedade ou sistema social — e a nação não é outra coisa senão um tipo especial de sistema social — será forte se for coeso, se seus membros, não obstante os conflitos que inevitavelmente terão entre si, estiverem unidos quando se tratar de competir com outros sistemas sociais.

O que dá coesão a uma nação é seu nacionalismo ou seu patriotismo — não há uma boa razão para distinguir as duas palavras — e sua capacidade de

transformar a idéia geral de um destino comum em uma estratégia nacional de desenvolvimento.

É verdade que há muitos tipos de nacionalismo. É justo lamentar que muitas vezes o nacionalismo tenha sido violento — afinal, o que são as guerras modernas, desde os tratados de Vestfália, senão manifestações do nacionalismo; afinal, o que são os genocídios que ainda acontecem nos nossos dias, senão outra manifestação do nacionalismo. Mas como há nacionalismos violentos, autoritários, racistas — como o nacionalismo que pode se transformar em xenofobismo —, há também o democrático, liberal, social e republicano. O nacionalismo dos povos ricos e democráticos de hoje geralmente tem essas quatro características. Seus cidadãos são nacionalistas porque estão identificados politicamente com sua nação, mas isso não os impede de defenderem a igualdade essencial de direitos de todos os cidadãos, o respeito ao império da lei ou ao estado de direito, a liberdade, a justiça social, e a necessidade de que virtudes cívicas de cidadãos e governantes temperem os conflitos inerentes a economias coordenadas não apenas pela lei, mas também pelos mercados. Cada um atribui um peso diferente a esses valores — o que permite classificá-los como de direita ou de esquerda, como conservadores ou progressistas —, mas todos os combinam de alguma forma, e todos reagem indignados ao racismo, ao privilégio e ao autoritarismo.

Nos países em desenvolvimento e dependentes, porém, o nacionalismo, seja ele democrático ou autoritário, é muito mais fraco porque as respectivas nações estão divididas entre nacionalistas e cosmopolitas. E porque têm muito mais dificuldade de definir uma estratégia nacional de desenvolvimento. Enquanto para uma nação desenvolvida a definição de uma estratégia desse tipo é um processo natural que mal se percebe, enquanto o contrato nacional entre seus membros é tão inerente à sua vida política quanto é o contrato social, no caso dos países em desenvolvimento e dependentes, a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento é muito mais difícil porque, na competição global, os países ricos estão ativamente dando conselhos e fazendo pressões que implicam o que Friedrich List, no século XIX, e Ha-Joon Chang, recentemente, identificaram como o processo de “chutar a escada”. Seus conselhos e pressões podem não ter deliberadamente esse objetivo — certamente não são o resultado de uma conspiração nessa direção —, mas na prática atendem muito mais aos interesses dos que oferecem os conselhos do que daqueles que os recebem. Ainda que o econômico entre os Estados nacionais não seja de soma zero, é desequilibrado o suficiente para que os interesses daqueles que já chegaram ao topo da escada os levem a fazer

pressões e a adotar idéias que afinal impeçam que os países emergentes continuem a ameaçar suas economias. Os representantes dos países ricos sentem essa necessidade especialmente urgente porque observam que os países em desenvolvimento, com sua mão-de-obra barata, representam uma concorrência “desleal”.

Essa pressão política e ideológica dos países ricos sobre os países em desenvolvimento expressava-se, até meados do século XX, principalmente através do uso da Lei das Vantagens Comparativas do comércio internacional. Através dessa lei procurava-se convencer os países em desenvolvimento a não se industrializarem, ignorando que o desenvolvimento é, em grande parte, conseqüência do aumento de produtividade que se obtém quando se passa da produção de bens e serviços com baixo poder agregado para bens e serviços com alto valor agregado *per capita*. Na medida, porém, em que um a um os países em desenvolvimento rejeitavam essa argumentação, se industrializavam e, a partir dos anos 1970, passavam a competir no mercado internacional de bens manufaturados, os países ricos trataram de encontrar um novo argumento e uma nova estratégia para propor — uma nova estratégia que a crise do petróleo de 1973 e a enorme sobra de “petrodólares” que dela se originou facilitaram enormemente.

Tratava-se agora de dizer aos países em desenvolvimento que deveriam crescer com “poupança externa”, ou seja, com déficits em conta-corrente e aumento do endividamento externo. Nada mais natural, dizia o novo credo, do que os países ricos em capital transferirem esses capitais para os países pobres em capital. E nada mais natural também, completavam, que competissem entre si para obter a confiança dos financiadores — das empresas multinacionais e do sistema financeiro internacional.

A “naturalidade”, o bom senso aparente desses conselhos, entretanto, produziram resultados desastrosos para as nações fracas, que, incapazes de firmar um verdadeiro acordo nacional e definir uma estratégia nacional de desenvolvimento, se submeteram a eles. Venho me dedicando, desde 2001, a fazer a crítica da estratégia de crescimento com poupança externa, que considero hoje tão importante quanto foi, nos anos 1950, a crítica à Lei das Vantagens Comparativas. Essa estratégia ignora que todos os países cresceram fundamentalmente com seus próprios recursos. Que “o capital se faz em casa”, como dizia Barbosa Lima Sobrinho. Ignora que é uma estratégia que, se adotada de forma imoderada, leva o país rapidamente à crise de balanço de pagamentos. Mesmo, porém, que seja adotada de maneira moderada, implica a apreciação da taxa de câmbio — que será mais valorizada do que seria se houvesse equilíbrio na conta-corrente — e, portanto, o

aumento artificial dos salários e do consumo, e a diminuição da poupança interna. Em outras palavras: implica substituição da poupança interna pela externa, que facilmente pode ser superior a 50%, como um grande número de pesquisas revela. Só em momentos excepcionais, quando a taxa de crescimento da economia já é muito grande, e as expectativas de lucro são elevadas, a taxa de substituição da poupança interna pela externa é substancialmente menor. Em condições normais, quando essa taxa está entre 50% e 80%, cerca de dois terços da poupança externa tendem a se transformar em consumo e apenas um terço em investimento, mas o país remete por tempo indefinido lucros ou juros sobre 100% daquela poupança.

Já os países asiáticos, inclusive dois grandes países como a China e a Índia, que recusaram a estratégia de crescimento com poupança externa, que não se sujeitaram à abertura financeira (ou ao descontrole da conta capital), e que conseguiram manter sua taxa de câmbio sob controle, mantiveram taxas de poupança interna elevadas e cresceram extraordinariamente sem se endividar: pelo contrário, cresceram com despoupança externa, na medida em que realizavam superávits em conta-corrente.

Continuaram, sem dúvida, a receber os investimentos diretos das empresas multinacionais, mas não para financiar déficits em conta-corrente (ou seja, como poupança externa), mas para aumentar reservas ou investimentos diretos deles próprios em outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Dessa forma, não cederam a troco de nada seu mercado interno às empresas multinacionais, mas compensaram por cessão equivalente nos demais países. Confirmaram, assim, o preceito de Friedrich List de que as relações econômicas internacionais são benéficas quando se dão entre países iguais, uns fazendo cessões aos outros em igual medida.

Terá o Brasil a possibilidade de crescer com poupança interna? Apesar do fogo de barragem dos interesses dos países ricos, que afirmam ser isso impossível, o fato real é que, no período em que o Brasil cresceu de forma extraordinária, entre 1930 e 1980, apenas na última década a poupança externa foi favorável. Sabe-se, porém, como essa década terminou em desastrosa crise da dívida externa. Nos anos 1990, incapazes de aprender com nossos erros, endividamo-nos novamente, financeira e patrimonialmente. Os investimentos diretos durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso multiplicaram-se por 12. E, no entanto, a taxa de acumulação de capital do país permaneceu constante, em

nível absolutamente insatisfatório. Quase toda a poupança externa transformou-se em consumo, e toda ela, naturalmente, em endividamento externo.

Ao mesmo tempo que a nova mensagem do Norte para o Sul passava a ser a do crescimento com poupança externa, o desenvolvimento capitalista alcançava o estágio da globalização. No plano econômico, isso significava que todos os mercados agora se abriam para o comércio internacional. No plano geopolítico, que todo o globo terrestre passava a ser coberto por Estados-nações. Antes havia impérios e colônias, agora a humanidade encontrara um princípio de organização política mais racional e mais específico do capitalismo: o dos Estados nacionais. Ainda no plano geopolítico, a globalização significava que praticamente todas as fronteiras entre os Estados nacionais estavam definidas, de maneira que a competição entre eles deixava de ser militar para ser essencialmente econômica.

Não obstante, a interpretação dada pelo centro desenvolvido à globalização foi de que, agora, os Estados nacionais tinham se tornado de tal maneira interdependentes que haviam perdido autonomia e relevância. Na verdade, maior interdependência não significa perda de relevância. Significa apenas que a competição — senão a rivalidade entre os Estados-nações —, que caracteriza a globalização, precisa ser temperada pela cooperação, pela construção de um sistema de regras institucionais em torno das Nações Unidas.

Dentro do quadro da globalização, no início do século XXI, que acordo nacional pode permitir aos países em desenvolvimento, e particularmente ao Brasil, se transformarem em verdadeiras nações capazes de, apoiadas em seus respectivos Estados, competir internacionalmente com êxito? Que possibilidade tem o Brasil, cujo último acordo nacional foi político — o acordo que levou à transição democrática de 1985 —, de lograr agora estabelecer um acordo nacional?

Não vou fazer aqui uma lista de prioridades nacionais. Poderia fazer essa lista para o Brasil, mas prefiro definir apenas os pressupostos de um acordo dessa natureza. Pressupostos que devem ser aceitos pelos cidadãos membros dessa nação para que ela possa existir e ser forte ou coesa.

O primeiro pressuposto de um acordo nacional é o da aceitação, por parte de seus membros, da necessidade desse acordo para que a nação tenha coesão e identidade. O segundo é o de que a era da globalização está marcada pela competição generalizada entre os Estados-nações — uma competição na qual os países mais ricos e mais poderosos empregam todos os meios ao seu dispor, especialmente os ideológicos, para fazer valer seus interesses. O terceiro pressuposto é o de que, nessa competição, só terão êxito os Estados-nações que, além de lograrem uma razoável coesão social, tiverem claro para si mesmos que devem tomar suas

decisões de política econômica de acordo com seu próprio julgamento, e não de acordo com os conselhos e pressões dos países ricos. O quarto pressuposto é o de que não resta alternativa aos países de desenvolvimento médio como o Brasil senão absorver a ciência e a tecnologia externa e competir: a alternativa de se fechar sobre si mesmo implica aceitar de antemão a derrota. O quinto é o de que, em seu processo de desenvolvimento, os países de desenvolvimento médio não devem contar com a “ajuda” dos países ricos, ou com os seus recursos, mas com seus próprios recursos: com sua própria capacidade de poupar e acumular capital.

A partir desses cinco pressupostos, o país terá condição de unir as classes sociais em torno da idéia de nação. No caso do Brasil, particularmente, o acordo ou, mais precisamente, o “re-acordo” mais importante, porque mais ausente, é aquele entre os empresários industriais e a burocracia do Estado. É claro que do grande acordo devem participar também os trabalhadores e as classes médias. É claro também que certos setores da burguesia devem ser excluídos do acordo. Penso, principalmente, nos rentistas que vivem de altos juros e no setor financeiro, que dos primeiros recebe comissões; aliados aos interesses externos, esses grupos têm-se aproveitado da falta de um acordo nacional para transferir para si, na forma de juros Selic, uma parcela importante da renda nacional.

Entre os participantes do acordo nacional, o entendimento mais necessário, porque mais distante, é entre os empresários e os burocratas e políticos do Estado. É esse acordo que hoje falta dramaticamente no Brasil, na medida em que os empresários se deixaram influenciar pelo Norte e aceitaram a tese neoliberal de que a fonte de todos os problemas do país está nessa burocracia. Ora, ainda que essa burocracia, como qualquer grupo social, defenda interesses que nem sempre coincidem com os interesses gerais, o fato objetivo é que ela tem um papel estratégico no aparelho de Estado, da mesma forma que os empresários têm um papel estratégico no processo de acumulação e produção. Por outro lado, sabemos que o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência com que uma nação conta. E sabemos que aos políticos (burocratas eleitos) assessorados pelos burocratas de carreira cabe liderar esse Estado. Logo, um acordo nacional e a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento só serão possíveis se os empresários e os burocratas de Estado souberem superar suas divergências e desconfianças. Entre os anos 1930 e os 1970 o Brasil se desenvolveu de maneira extraordinária porque esse acordo básico existia. Com a crise dos anos 1980, o acordo desapareceu e até hoje não se reconstituiu.

É claro que também é necessária a participação dos trabalhadores. Estes estão no momento enfraquecidos pelo alto e prolongado desemprego que a semi-estagnação econômica dos últimos 25 anos determinou, mas, quando o desenvolvimento for retomado, devem ser ouvidos. Também a classe média em geral deve ser ouvida, mas esta já dispõe dos mecanismos da democracia e da formação de opinião pública para se manifestar. Mais grave é o caso dos trabalhadores excluídos da periferia das cidades e do campo. Para esses continua a não haver solução fácil, mas é preciso encontrar soluções que não sejam meramente assistencialistas.

Um acordo nacional para se formar precisa contar com os pressupostos de autopersuasão de seus membros antes enumerados e englobar as classes e grupos sociais que acabei de discutir. Precisa, finalmente, enfrentar os adversários do acordo — os cosmopolitas internos que negam a necessidade de um acordo nacional e da estratégia nacional de desenvolvimento cuja formulação ele permitirá. Negam ideologicamente essa necessidade os neoliberais, que declaram desnecessária qualquer estratégia de desenvolvimento: bastaria deixar o mercado funcionar. Negam, na prática, a possibilidade de um acordo nacional os indivíduos de extrema direita e de extrema esquerda — os primeiros querendo impor a vontade dos ricos sobre todos, e os últimos, a vontade dos pobres. Negam, principalmente, a importância de um acordo nacional as elites cosmopolitas cooptadas pelos países ricos. Desde sempre, a dominação imperial se fez pelo uso da força e pela cooptação de elites locais colaboracionistas. No império do presente, o uso da força foi em grande parte substituído pelo *soft power*, pelo imenso poder ideológico da grande universidade americana, do grande cinema de Hollywood, da grande música popular americana. Por isso, à cooptação das elites locais transformadas em elites colaboracionistas se soma hoje a submissão de setores muito mais amplos da sociedade brasileira à superioridade científica, tecnológica e cultural dos países ricos.

Os obstáculos são poderosos, mas o fracasso das propostas vindas do Norte foi tão estrondoso, e o êxito dos países asiáticos que não aceitaram essas propostas foi tão impressionante, que se abre hoje uma oportunidade importante para que um acordo nacional volte a presidir a nação brasileira. Sabemos que não existe desenvolvimento sem a idéia de nação e sem uma estratégia nacional de desenvolvimento. Esse fato já foi claro para os brasileiros no passado, mas se tornou obscuro nos últimos 25 anos. A claridade está, porém, aos poucos voltando, e talvez todo fórum, encontro, painel sobre o acordo nacional pode ser mais uma pedra nessa direção.