

## INTRODUÇÃO

O Brasil, na primeira década do século XXI, vive um momento de indefinição e de questionamento. Alcançou a democracia em 1985, vem fazendo um esforço grande para diminuir a desigualdade radical que caracteriza sua sociedade, mas sua economia está quase-estagnada desde 1980, e os rumos para onde seguir não estão claros. A democracia é uma forma de governo mas não lhe define a substância; os objetivos políticos centrais das sociedades modernas estão claros — a segurança, a liberdade, o bem-estar, a justiça social, a proteção da natureza —, mas não sabemos como lá chegar. O capitalismo é vitorioso e organiza toda a terra em Estados-nação que competem entre si através de suas empresas, mas há muitas formas de capitalismo, mais e menos dinâmicas, mais e menos garantidoras da liberdade, mais e menos justas, e ninguém tem o monopólio do único caminho certo. A potência hegemônica, os Estados Unidos, que em certo momento — no início dos anos 1990 — pensou saber qual era o caminho único, o transformou em uma “ortodoxia convencional” que resolveria todos os problemas, mas não logrou convencer um número significativo de países, viu aqueles que foram convencidos ficarem para trás no plano econômico, e nos seis últimos anos vive uma crise de hegemonia de grande profundidade. Meu objetivo neste livro é compreender melhor a lógica perversa da macroeconomia da estagnação que, sob inspiração da ortodoxia convencional, prevalece no Brasil, não obstante a alta inflação tenha sido dominada e o quadro econômico internacional tenha sido favorável; e, também, desenvolver um argumento político e um argumento macroeconômico de crítica a uma estratégia que os países ricos tentam impor aos países em desenvolvimento. Para isso, procuro entender por que o Brasil ainda não alcançou a estabilidade macroeconômica embora toda essa política econômica seja feita em seu nome. Busco compreender qual coalizão de forças sociais e políticas levou os governos brasileiros a ignorarem a doença holandesa e aceitaram a política de crescimento com poupança externa e as demais recomendações vindas do Norte. E, finalmente, proponho-me a definir as linhas de uma alternativa prudente e viável à política macroeconômica que vem sendo adotada — uma nova política que preserve a esta-

bilidade dos preços, alcance a verdadeira estabilidade macroeconômica e viabilize a retomada do desenvolvimento —, e a mostrar que é falso o discurso convencional afirmando que o populismo econômico é a única alternativa; o Brasil já mostrou no passado, e outros países, principalmente asiáticos, estão mostrando hoje, que essa alternativa existe. Tanto o argumento político como o macroeconômico são complexos, mas, se eu tivesse que oferecer uma única explicação política e uma única explicação econômica para a quase-estagnação dos últimos 26 anos, resumiria o argumento político na perda da idéia de Nação, e o argumento macroeconômico, na perda do controle da taxa de câmbio. Se nos anos 1980 eu e muitos outros afirmávamos que o grande problema que o país enfrentava no plano político era a crise do Estado e, no plano econômico, a crise da dívida externa, hoje sugiro que o grande obstáculo político que o país enfrenta está no enfraquecimento da Nação brasileira, e o grande obstáculo econômico, na aceitação da ortodoxia convencional para orientar a política macroeconômica do país.

Todo sistema de poder possui sua própria racionalidade, que se torna mais sofisticada à medida que as sociedades progridem. Sistemas imperiais antigos usavam a força das armas; sistemas modernos, como aquele representado pelos países ricos na era do capitalismo global, preferem a hegemonia ideológica para afirmar seus interesses e neutralizar a capacidade competitiva de países de renda média como o Brasil.<sup>1</sup> Os sistemas antigos simplesmente compravam a colaboração das elites subjugadas para exercer sua dominação imperial; os sistemas modernos, relativamente mais fracos, recorrem à cooperação ideológica das elites locais, mas, para isto, precisam de sistemas ideológicos complexos como é o pensamento hegemônico e sua aplicação aos países em desenvolvimento: a ortodoxia convencional. Fazer a crítica do pensamento hegemônico, ainda que limitado à ortodoxia convencional, é uma luta republicana que nada tem de trivial. A retórica do pensamento hegemônico é sempre a retórica da racionalidade perfeita, da identificação dos seus postulados e conclusões com o bom senso, a objetividade científica e a moral vigente; é a retórica da única alternativa legítima. O pensamento hegemônico se vê como perfeito porque legitimado pela ciência econômica desenvolvida nas melhores universidades do mundo — às suas universidades — e porque todo império se vê como o portador do esclarecimento e da civilização, da paz e do progresso, da liberdade e da democracia... Não importa

---

<sup>1</sup> Refiro-me apenas aos países de renda média, porque os países pobres não têm condições de competir com os países ricos.

que todas as evidências digam o contrário, que os países em desenvolvimento mais bem-sucedidos realizem a sua revolução capitalista seguindo outra lógica; é irrelevante que aqueles que a aceitam docilmente na maior parte das vezes entrem em estado de quase-estagnação. Ainda que a força esteja sempre disponível, muito mais importante para o poder hegemônico é a imposição aos dominados de um saber ou de uma ortodoxia convencional. Em 1958, Galbraith inventou a expressão “saber convencional”, que hoje faz parte do inglês corrente para significar as verdades estabelecidas e equivocadas. São verdades desse tipo que o império transfere para a sua periferia através do “*soft power*” — o poder macio da hegemonia —, um tipo de poder que os progressistas norte-americanos afirmam superior ao “*hard power*” dos falcões, sem perceber que, embora tendo razão, demonstram com isso que para os membros da potência hegemônica a alternativa do não exercício do poder é inexistente.<sup>2</sup> Através dessa forma de poder, a ortodoxia convencional estabelece a agenda dos países em desenvolvimento que a ela se subordinam, define o que é certo e o que é errado. Palavras como “nacionalismo”, “desenvolvimentismo” e “controle de capitais” são registradas no índice das palavras proibidas (afinal, não é apenas a ortodoxia católica que possuía um *Index Librorum Prohibitorum*), e aqueles que adotam tais idéias são taxados de “atrasados”, “populistas”. Esse tipo de pensamento ou de linguagem é expresso da forma mais natural possível, mas, como afirma Edward Said (1978 [2003]: 321) em sua crítica da dominação hegemônica sobre os povos orientais, essa é uma linguagem mítica. Ora, “a linguagem mítica é um discurso e portanto não pode ser senão sistemático; ninguém faz um discurso livremente, ninguém faz afirmações sem primeiro pertencer — em certos casos, inconscientemente, mas sempre involuntariamente — à ideologia e às instituições que garantem sua existência. Estas últimas são sempre instituições de uma cultura avançada lidando com sociedades menos desenvolvidas, uma cultura forte encontrando uma fraca”.

O adversário é, portanto, poderoso, mas isto não significa que os países em desenvolvimento estejam condenados à submissão. Os sistemas de idéias hegemônicos seguem um padrão cíclico cuja duração é cada vez mais curta. A hegemonia inglesa durou pouco mais de um século, e terminou na Guerra de 1914. A hegemonia norte-americana afirmou-se a partir da Segunda Guerra Mundial, chegou ao auge em 1989 com o colapso da União So-

---

<sup>2</sup> “*Soft power*” foi uma expressão cunhada pelo internacionalista “liberal”, ou seja, progressista, norte-americano, Joseph Nye (2002).

viética, mas, em 1995 — data inicial para a análise contida neste livro —, a onda neoliberal e globalista, através da qual se expressava essa hegemonia, já enfrentava problemas internos. O poder hegemônico é sempre forte, mas tem para contrabalançá-lo os interesses reais das sociedades periféricas. Para suas elites é sempre oferecida a possibilidade de se associarem às elites centrais, em vez de estabelecerem um acordo nacional com o restante de suas sociedades, mas muitas vezes essas elites recusam a subordinação, seja por sentimentos patrióticos de pertencimento, seja porque seus interesses reais estão localizados no próprio país, seja porque só em seu próprio país podem contar com um Estado que seja um instrumento de sua ação coletiva, como o são os Estados dos países desenvolvidos para suas respectivas nações. Embora o pensamento hegemônico tenha sofrido revezes substanciais desde que assumiu a forma neoliberal e logrou se impor no mundo em torno de 1990, ele continua dominante em um grande número de países em desenvolvimento. Esses dezesseis anos foram marcados por grandes crises financeiras que atingiram os “mercados emergentes” nos anos 1990, pela brutal crise da Argentina em 2001, e pelo desastre que representou a invasão do Iraque — dezesseis anos que apontam para um claro declínio dessa hegemonia. Por isso, os próprios países da América Latina, que, por serem tradicionalmente os mais dependentes, aceitaram mais facilmente as recomendações da ortodoxia convencional e foram os que mais sofreram, começam agora a se aperceber do declínio do pensamento hegemônico e da oportunidade que esse declínio oferece para reorganizarem suas nações e formularem estratégias nacionais de desenvolvimento. Em todo o mundo, a hegemonia neoliberal e conservadora do Norte está sendo desafiada, a ortodoxia convencional que ela usa está sendo posta em xeque e passa por severa crítica. Este livro, ao concentrar sua atenção no Brasil e no período em que a ortodoxia convencional foi absolutamente dominante no país (1995-2006), pretende, de um lado, ser uma contribuição para a mudança da política econômica no país, e de outro constituir-se em uma crítica ao conjunto de diagnósticos e políticas através dos quais aquela hegemonia é exercida. A crítica aos sistemas imperiais foi sempre fundamental para que os países atrasados pudessem alcançar os níveis mais altos, *catch up*. No século XIX, a hegemonia inglesa não impediu que a França, os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão se desenvolvessem. A Grande Depressão dos anos 1930 criou oportunidades para que os países da América Latina, especialmente o Brasil, encontrassem o caminho da industrialização e do desenvolvimento. O fim do colonialismo após a Segunda Guerra Mundial foi a oportunidade de que necessitavam os países asiáticos como a Coreia do Sul e Taiwan, a Tailândia e a Malásia, e mais

tarde a China e a Índia, para alcançarem altas taxas de crescimento econômico. Na América Latina, a grande crise da dívida externa dos anos 1980 desorganizou as nações da região, interrompeu suas revoluções nacionais, e as levou, a partir de 1990, a se renderem à ortodoxia convencional. Em consequência, os países se apegunaram, e passaram a se contentar com taxas de crescimento muito menores. A comparação com a China pode parecer estranha, mas é inevitável. No Brasil, dada a incapacidade das nossas elites de reformar sua estratégia nacional de desenvolvimento quando isto se tornou necessário (anos 1980), a ortodoxia convencional implantou um “tripé macroeconômico” — ajuste fiscal, política de metas de inflação e câmbio flutuante — que nos últimos quinze anos proporciona taxas de crescimento médio per capita em torno de 1% ao ano; na China, desde 1979, o trinômio que orienta as decisões dos dirigentes do país — crescimento vigoroso, estabilidade e unidade nacional — leva a um crescimento per capita superior a 8% ao ano;<sup>3</sup> esta é a diferença entre ter uma estratégia nacional de desenvolvimento e usar uma estratégia importada. O fracasso das políticas adotadas e o êxito das estratégias nacionais asiáticas, entretanto, vêm abrindo uma oportunidade nova para os países latino-americanos e particularmente para o Brasil: a oportunidade de se reconstituírem como Nação e de voltarem a ser capazes de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento.

## MÉTODO

O método que usarei neste livro é o histórico-dedutivo, que parte da observação de uma realidade econômica e social e, com base na verificação de regularidades e tendências, busca generalizar e construir um modelo teórico. Esse foi o método que Adam Smith e Marx usaram para compreender a transformação econômica fundamental que foi a revolução capitalista, ou que Keynes adotou para a economia mundial após a Primeira Guerra Mundial ao formular o primeiro modelo macroeconômico de uma economia monetária. Seu pressuposto é que o objetivo da teoria econômica não é constituir-se em uma caixa de instrumentos para realizar a análise econômica, mas sim formular modelos sobre sistemas econômicos concretos. Quando os grandes economistas clássicos analisaram a revolução capitalista, o sistema eco-

---

<sup>3</sup> Segundo Claudia Trevisan (2006: 27), “Crescimento vigoroso, estabilidade e unidade nacional é o trinômio que orienta as decisões dos dirigentes do país, que continuam a usar com rigor o planejamento estatal, apesar da abertura econômica”.

nômico que estavam procurando modelar era extraordinariamente amplo; quando Keynes e Kalecky formularam originalmente a teoria macroeconômica, seu objeto de estudo era mais restrito, mas ainda amplo; quando neste livro procuro entender a macroeconomia da estagnação que tem prevalecido no Brasil desde 1995, estou focando minha atenção em um sistema econômico mais restrito, mas, como ao mesmo tempo analiso e critico a lógica da ortodoxia convencional em matéria macroeconômica, o escopo se amplia.

A macroeconomia é o coração da ciência econômica, é o ramo dessa ciência que mostra como funcionam sistemas econômicos concretos a partir da análise do comportamento dos agregados econômicos fundamentais — a renda ou produto, o investimento, a poupança e o consumo, a receita e a despesa pública, a receita e a despesa nacional — e os cinco preços macroeconômicos: a taxa de lucros, a taxa de salários, a taxa de inflação, a taxa de juros e a taxa de câmbio. A macroeconomia é, portanto, uma ciência empírica, que tem um objeto historicamente observável, de modo que o método apropriado a ela é o histórico-dedutivo. Este método se opõe ao hipotético-dedutivo, utilizado pelos economistas neoclássicos e empregado fundamentalmente na microeconomia, embora os economistas neoclássicos não se cansem de tentar estender sua aplicação para as áreas substantivas da ciência econômica — a macroeconomia e a teoria do desenvolvimento econômico. O método hipotético-dedutivo, ao partir de um *homo economicus* hipotético, permite tornar a teoria econômica mais “precisa” — no limite, tão precisa quanto a matemática, que, sendo uma ciência metodológica ao invés de substantiva, usa legitimamente esse método. A microeconomia desenvolvida dessa forma é útil se a pensarmos também como um aspecto metodológico da economia, assim como a teoria dos jogos ou a econometria. A análise dos sistemas econômicos concretos, entretanto, só pode ser feita através do uso do método histórico-dedutivo, que se utiliza das ferramentas hipotético-dedutivas, mas o faz para chegar a modelos desse sistema que está sendo examinado (Bresser-Pereira, 2005d). Fazer teoria econômica significa desenvolver modelos de sistemas econômicos reais e depois testá-los na medida do possível através da pesquisa empírica, econométrica. Os modelos assim alcançados são modelos abertos que descrevem modestamente sistemas abertos como são os sistemas econômicos reais. A matemática, que é uma ciência metodológica, sem objeto, baseada puramente em pressupostos lógicos, pode ter modelos fechados; as ciências substantivas, que trabalham com objetos empíricos, podem desenvolver modelos simples e com forte poder explicativo, mas esses modelos serão sempre abertos e, por isso mesmo, modestos quanto à sua reivindicação de verdade. Ao adotar esse método fica

claro que sou um economista keynesiano, não um economista neoclássico. Que tipo de economista keynesiano? Pós-keynesiano, neokeynesiano, novo-keynesiano? Prefiro não me amarrar a esta ou aquela subescola, já que a realidade que devo estudar — a economia brasileira — é muito diferente daquela estudada por essas escolas. O essencial é pensar que toda macroeconomia será sempre keynesiana, porque foi Keynes que a fundou; mas nenhuma macroeconomia pode ser apenas keynesiana, porque se trata de uma disciplina histórica que, diante dos fatos novos ou das mudanças estruturais e institucionais que estão sempre ocorrendo, precisa ser permanente atualizada, revista, repensada. A adoção de um método empírico ao invés de hipotético-dedutivo implica que o critério de verdade da ciência econômica não é principalmente o da consistência lógica (esse é o critério das ciências metodológicas), mas o da verificação empírica. Entretanto, como essa verificação nem sempre é fácil ou possível, e como a ciência, afinal, visa orientar a ação humana, um segundo critério de validade da ciência econômica é a capacidade pragmática de previsão de seus modelos. Se, por exemplo, um modelo mostrando que uma política econômica baseada em ajuste fiscal frouxo, juros altos e câmbio volátil tenderá a produzir baixo crescimento econômico se confirmar na prática — como vem se confirmando no Brasil —, esse modelo será correto. Outro exemplo: se esse mesmo modelo prever que a inflação não sairá de controle caso se baixe a taxa de juros para níveis civilizados e essa previsão se confirmar quando baixarem os juros, o modelo estará sendo igualmente confirmado. Um último exemplo: quando, baseados na teoria da inflação inercial, afirmávamos que um plano de estabilização poderoso como foi o Plano Collor, em termos fiscais e monetários, não logaria eliminar a inflação porque não adotava uma estratégia de neutralização da inércia inflacionária, e essa previsão se realiza — a teoria da inflação inercial confirmava-se como verdadeira. Por isso, rejeito o consistencialismo implícito na teoria econômica neoclássica e sua tentativa de reduzir a macroeconomia a um sistema fechado através do uso abusivo do conceito de expectativas racionais. Como a teoria econômica é a ciência dos mercados, as duas leis centrais do funcionamento dos mercados — a lei da oferta e da procura e a da tendência à igualdade das taxas de lucro quando os preços relativos estão equilibrados — jamais podem ser esquecidas em nome do voluntarismo proveniente do papel atribuído pelos estatistas ao planejamento, ou, pelos economistas neoclássicos, às expectativas e à “credibilidade”. A macroeconomia neoclássica com frequência exagera o papel das expectativas fazendo-as ir especialmente contra a segunda lei. As desastrosas tentativas de estabilização da inflação através da coordenação de expectativas,

como as que ocorreram no Cone Sul da América Latina na virada dos anos 1970 para 1980, utilizando-se a taxa de câmbio como instrumento de coordenação de expectativas, é um exemplo disso (Diaz-Alejandro, 1981). Outro exemplo foi a insistência dos economistas neoclássicos e da ortodoxia convencional em explicar a alta inflação como um simples problema de expectativas que podiam ser mudadas através do comprometimento do governo com uma política fiscal e monetária dura, em vez de entender que a inércia inflacionária se caracterizava por um permanente conflito distributivo devido às defasagens nos ajustes de preços realizados pelos agentes que, dessa forma, estavam permanentemente equilibrando e desequilibrando os preços relativos.<sup>4</sup> O uso radical do pressuposto das “expectativas racionais” e do conceito de “credibilidade” está na origem de graves equívocos em matéria de teoria e de política macroeconômica. Expectativas e credibilidade são fundamentais no comportamento nos mercados, e há sempre racionalidade nelas, mas as expectativas dos agentes econômicos não são tão racionais a ponto de “corresponderem ao modelo verdadeiro” como pretende a teoria radical das expectativas racionais. Para que a vida econômica e social possa se realizar, e para que os formuladores de política econômica possam ser efetivos em suas políticas, é preciso que haja confiança entre todos. Essa confiança, porém, não nasce do reconhecimento do modelo correto e da absoluta observância de regras, mas do entendimento mútuo entre todos — um entendimento que implica, da parte do teórico e do formulador de política econômica, prudência e modéstia combinadas com a capacidade de ver o novo —, de compreender a mudança estrutural que exige a mudança institucional e, portanto, a mudança da política econômica.<sup>5</sup>

O sistema econômico que examino neste livro está bem definido. É o sistema macroeconômico que prevalece no Brasil desde que o Plano Real estabilizou os preços. Um sistema econômico se define não apenas por seu caráter capitalista e aberto à concorrência internacional nos quadros da glo-

---

<sup>4</sup> Um dos casos paradigmáticos de aplicação dessa tese das expectativas ligadas a uma política fiscal e monetária dura é a carta de intenção ao FMI firmada pelo Brasil em 1991, quando Fernando Collor era presidente e Márcio Marques Moreira, ministro da Fazenda. A inflação era, então, de 20% ao mês. Durante um ano as políticas fiscal e monetária foram duríssimas. O FMI esperava que no final de 1992 a inflação estivesse em 2% ao mês, mas permaneceu nos mesmos 20%.

<sup>5</sup> É assim que os banqueiros centrais mais competentes administram a política econômica de seus países, como mostram bem Alan Blinder (1998 [1999]); Blinder e Reis (2005); e Aglietta e Borgy (2005). Para uma análise teórica do problema, ver Le Heron (2003) e Le Heron e Carré (2006).



balização, não apenas pelas relações entre salários, lucros e juros através das quais se distribui a renda, não apenas pelas variáveis tecnológicas que condicionam seja o crescimento, seja a distribuição; define-se também pelas instituições e políticas econômicas que adota: pela maior ou menor abertura de sua conta de capitais, ou seja, por aceitar ou não participar da globalização financeira (que não deve ser confundida com a comercial); pelo regime fiscal que adota, mais duro ou mais frouxo; pela política de juros de curto prazo e de câmbio que emprega, buscando administrar esses preços ou deixá-los ao sabor do mercado; pelas coalizões políticas que apóiam esta ou aquela política. O sistema econômico aqui abordado é o de países como o Brasil que competem nos quadros do capitalismo global e, não obstante, adotam as recomendações ou aceitam as pressões vindas do Norte — a ortodoxia convencional —, que adotam portanto as recomendações de seus competidores. Em oposição a ele existem os sistemas econômicos dinâmicos dos países asiáticos, que seguem suas próprias orientações de política econômica ao invés de se subordinarem. O sistema econômico que examino, portanto, não é uma abstração mas uma realidade econômica, social e política concreta, que exige um modelo específico para defini-la.

Este é um livro de macroeconomia do desenvolvimento porque tem como referência fundamental o emprego e o crescimento. Usarei esta última palavra, “crescimento”, como sinônimo de desenvolvimento econômico — ou seja, como um processo de transformações estruturais da economia e da sociedade que levam a padrões de vida mais elevados através da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico na produção —, e reservarei a palavra “desenvolvimento” para significar o resultado final do desenvolvimento econômico, social, político e ambiental, ou seja, o desenvolvimento voltado para os quatro grandes objetivos políticos das sociedades modernas: o bem-estar, a justiça social, a liberdade e a proteção da natureza. O crescimento da renda de um país que descobre petróleo e fica limitado a essa produção não é nem crescimento nem desenvolvimento econômico, porque quase não muda estruturas, culturas e instituições — as três instâncias através das quais é possível analisar uma sociedade. O desenvolvimento econômico, entretanto, nem sempre é justo, nem sempre ocorre com democracia e nem sempre preserva o ambiente. Para que tenhamos igualdade de oportunidades, liberdade e respeito ao meio natural, precisaremos, além do desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social, desenvolvimento político e desenvolvimento sustentável.

Este livro parte de uma constatação básica: nem a estabilidade de preços alcançada em 1994, nem a prosperidade mundial dos últimos anos foram suficientes para que o Brasil alcançasse a estabilidade macroeconômica e retomasse o crescimento econômico. Há 25 anos, desde 1980, a economia brasileira se encontra em situação de instabilidade macroeconômica, baixo crescimento e alto desemprego. A taxa de crescimento da renda por habitante, que era de 4% ao ano entre 1950 e 1980, caiu para menos de 1% nesse período. Em 1994 o Plano Real logrou terminar com a alta inflação que assolara o país durante catorze anos, mas a esperada retomada do desenvolvimento não ocorreu. A partir de 2002, um choque externo estrutural causado por grande prosperidade mundial, aliado a duas grandes desvalorizações reais da moeda brasileira, dobrou as exportações, mas nem assim o país voltou a crescer de maneira satisfatória. Essa quase-estagnação prolongada da economia brasileira levou-me a escrever este livro. Se a economia brasileira fosse sadia — se os principais indicadores macroeconômicos revelassem estabilidade e a economia estivesse crescendo a níveis razoáveis —, poderíamos estar nos preocupando com reformas de longo prazo que contribuíssem para que o Brasil se tornasse, gradualmente, uma sociedade mais próspera, mais justa, e, quem sabe, mais feliz. Não é esse, porém, o caso. Enquanto, entre 1930 e 1980, nenhum país crescia mais rapidamente do que o Brasil, desde 1980 ou 1994 ele é um dos países cuja economia menos cresce.<sup>6</sup>

Neste livro ofereço uma explicação para a quase-estagnação de longa duração da economia brasileira. A economia brasileira não cresce porque está presa a uma armadilha de altas taxas de juros e baixa taxa de câmbio que mantém as taxas de poupança e de investimento deprimidas — uma armadilha que a política econômica reforça ao invés de identificar e superar. Por que acontecem esses erros? Há naturalmente um problema de incompetência, há a dificuldade de fazer um verdadeiro ajuste fiscal, e há os interesses internos na manutenção de uma alta taxa de juros e uma baixa taxa de câmbio, mas a razão principal está no fato de que, desde 1995, depois de quinze anos de crise e de falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento, a política macroeconômica do país subordinou-se integralmente aos ditames da ortodoxia convencional originária em Washington: a “estratégia” econômica do

---

<sup>6</sup> O Brasil crescia mais rapidamente do que qualquer outro país em termos brutos; em termos per capita, o Japão crescia um pouco mais depressa porque sua população crescia mais lentamente.

país passou a ser ditada pelo exterior. Nunca os formuladores brasileiros de política econômica foram tão elogiados por Washington e por Nova York quanto nos últimos doze anos. A lógica subjacente da ortodoxia convencional, porém, não é a retomada do desenvolvimento, nem mesmo a estabilidade macroeconômica, mas atender aos interesses comerciais e financeiros dos países ricos e, portanto, neutralizar a capacidade de países de renda média como o Brasil, que são vistos como competidores. Serei provavelmente acusado de incorrer na “teoria da conspiração” ou de ser um “nacionalista atrasado” por fazer esta afirmação, mas ela decorre da própria natureza da globalização, caracterizada por uma competição econômica generalizada entre os Estados-nação. Nessa competição, que vem se acentuando cada vez mais, os países de renda média representam uma ameaça objetiva para os países ricos, devido principalmente a sua mão-de-obra barata. A ameaça é sobretudo aos trabalhadores e às classes médias, tanto as profissionais ou assalariadas como as empresariais, que sofrem diretamente a competição vinda dos países em desenvolvimento; por isso foram os trabalhadores norte-americanos que se opuseram à entrada do México na Nafta. Já os interesses das grandes empresas multinacionais e de seus executivos e acionistas não são tão claros, porque uns perdem e outros ganham. Como, porém, esses países são democracias, e os políticos desempenham um papel estratégico, o pensamento hegemônico e as políticas dele derivadas acabam representando a média dos interesses nacionais; é esse pensamento, expresso na ortodoxia convencional, que vê nos países de renda média como o Brasil uma ameaça.<sup>7</sup> No longo prazo estão provavelmente equivocados, porque acabarão se beneficiando do maior desenvolvimento econômico de todos os países, mas no curto prazo a estagnação dos salários nos países ricos está claramente relacionada com a crescente competição dos países que contam com mão-de-obra barata.

Seguindo um padrão comum a um grande número de países em desenvolvimento, desde 1990, com um breve interregno no governo Itamar Franco, incluindo a formulação do Plano Real, as autoridades econômicas brasileiras adotaram as reformas recomendadas pela ortodoxia convencional e a

---

<sup>7</sup> A China e a Índia, cuja mão-de-obra é ainda mais barata, são naturalmente mais temidas pelos países ricos, mas o Brasil também o é. Isto fica claro, por exemplo, na matéria do correspondente do jornal *Valor Econômico* (26/11/2006) em Washington sobre a atitude dos congressistas norte-americanos em relação ao Brasil. Segundo Ricardo Balthazar, “os políticos americanos [...] que sabem alguma coisa do Brasil o vêem essencialmente como um competidor a enfrentar e como uma ameaça ao bem-estar de trabalhadores e fazendeiros americanos”.

respectiva política monetária — uma política baseada em juros altos e câmbio apreciado. O mesmo ocorreu em todos os países latino-americanos que, ao acatar as recomendações da ortodoxia convencional, perderam o controle sobre sua taxa de câmbio quando aceitaram a abertura das contas financeiras e a política de crescimento com poupança externa proposta por Washington e Nova York; a única exceção foi o Chile, que acertadamente liberalizou sua economia e a voltou para a exportação, mas ao mesmo tempo impôs controles à entrada de capitais e assim administrou sua taxa de câmbio. Não por acaso, entre os países latino-americanos, apenas o Chile cresceu satisfatoriamente. A inadequação dessa ortodoxia à tarefa de promover a retomada do desenvolvimento econômico, entretanto, manifestou-se cedo. O segundo país que a adotou — o México — enfrentou crise de balanço de pagamentos já em 1994, e, como foi o país que mais se comprometeu com a ortodoxia convencional, permanece até hoje quase-estagnado. Em seguida, em 1998, foi a vez do Brasil. A crise que marcou definitivamente o fracasso da ortodoxia convencional, porém, foi a da Argentina, país que com Carlos Menem havia adotado de forma integral todas as suas recomendações e recebido todos os seus elogios. Assim como a Argentina, o Brasil é um exemplo-limite do desastre que representa a adoção sem crítica da ortodoxia convencional por um país em desenvolvimento. Enquanto os países asiáticos realizaram sua revolução capitalista sem aceitar algumas das recomendações-chave da ortodoxia convencional — particularmente aquelas relativas à abertura da conta de capitais e à política de crescimento com poupança externa —, o Brasil, como quase todos os países latino-americanos, subordinou-se a ela e aos interesses locais do capital improdutivo ou rentista, e ficou para trás na grande competição internacional que caracteriza o capitalismo global dos nossos dias. Vários estudos mostraram os maus resultados da aplicação do Consenso de Washington na América Latina. O mais recente (Berr e Combarrous, 2006: 13-15) adotou o método de análise fatorial para examinar o impacto dessas reformas em 23 países da América Latina e do Caribe no período 1990-2003, e chegou à conclusão de que “um engajamento no processo de reformas não é acompanhado por crescimento mais forte e significativo ou uma significativa diminuição da pobreza”. Além disso, “os ‘bons alunos’ não alcançaram resultados de crescimento econômico maior do que os outros”. Na Ásia, vários países que antes resistiam bem à hegemonia da ortodoxia convencional, como a Coreia do Sul, a Tailândia, a Indonésia e a Malásia, também cometeram esse erro no início dos anos 1990 e enfrentaram a crise de 1997, enquanto, na mesma época, e expostos aos mesmos constrangimentos, outros países do Leste Asiático, especialmente a China, a

Índia e Taiwan, mantinham o controle de suas taxas de câmbio, impedindo sua apreciação, e continuavam a crescer. Mais genericamente, no plano das reformas, enquanto os países latino-americanos aceitaram indiscriminadamente todas as reformas liberalizantes, interromperam suas revoluções nacionais, viram suas nações se desorganizarem e perderem coesão e autonomia, os asiáticos foram mais prudentes: aceitaram algumas reformas compatíveis com os níveis mais altos de renda que haviam alcançado, mas preservaram sua autonomia nacional — suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Depois de todas as crises, um país da América Latina parece ter aprendido. Refiro-me à Argentina, que, desde 2003, vem alcançando taxas quase chinesas de crescimento econômico. A política que vem realizando desde a crise de 2001 — com o controle das contas públicas, a manutenção da taxa de juros em nível baixo e a administração da taxa de câmbio graças a esses juros e à cobrança de impostos sobre a exportação de produtos agropecuários (que, por aproveitarem recursos naturais abundantes, podem ser causa de apreciação do câmbio) — indica que a Argentina está seguindo um caminho novo-desenvolvimentista. Ainda é cedo para que tenhamos segurança do êxito da Argentina. A inflação, em torno de 12% ao ano em 2006, constitui um problema para o qual a solução encontrada — controles de preços — não é sustentável no médio prazo. As autoridades argentinas, entretanto, vêm se revelando responsáveis no plano fiscal e vêm resistindo bravamente às investidas do Fundo Monetário Internacional — da ortodoxia convencional, portanto — para que aprecie o câmbio a fim de controlar a inflação. Esse controle terá que ser feito de outra maneira, através de uma taxa de juros temporariamente mais alta, e de um ajuste fiscal maior — medidas que serão compatíveis com o novo desenvolvimentismo.

O desenvolvimentismo foi o nome da estratégia nacional que os países da América Latina, e particularmente o Brasil, adotaram entre 1930 e 1980. Nesse período, sobretudo entre 1930 e 1960, muitos países latino-americanos estavam firmemente construindo suas nações, estavam afinal provendo seus Estados formalmente independentes de sociedades nacionais dotadas de uma solidariedade básica, quando se trata de competir internacionalmente. Entretanto, o enfraquecimento provocado pela grande crise dos anos 1980, combinado com a força hegemônica da onda ideológica que teve início nos Estados Unidos nos anos 1970 e com a prevalência interna de um ciclo ideológico que chamei de ciclo democracia e justiça, fizeram com que a revolução nacional dos países latino-americanos fosse interrompida e regredisse. As elites locais deixaram de pensar com a própria cabeça, aceitaram os conselhos e as pressões vindas do Norte e, sem uma estratégia nacional de desen-

volvimento, esses países viram seu desenvolvimento estancar. A ortodoxia convencional, que então substituiu o nacional-desenvolvimentismo, não havia sido formulada internamente, não refletia as preocupações e os interesses nacionais, mas as visões e os objetivos dos países ricos. Além disso, como é próprio da ideologia neoliberal, era uma proposta que supunha a possibilidade de os mercados coordenarem tudo automaticamente, e que propunha que o Estado deixasse de realizar o papel econômico que sempre desempenhou nos países desenvolvidos: o de complementar a coordenação do mercado para promover o desenvolvimento econômico e a equidade. Venho fazendo a crítica sistemática da macroeconomia da estagnação que a ortodoxia convencional propõe porque ela adota uma agenda equivocada — continua a definir a inflação como o principal problema da economia brasileira — e, principalmente, porque ela não produz a estabilidade macroeconômica que pretende alcançar. Ao contrário, devido às altas taxas de juros e à taxa de câmbio apreciada, essa política mantém o país em permanente semi-estagnação, além de sujeitá-lo a recorrentes crises de balanço de pagamentos como, de fato, aconteceu em 1998 e 2002 — e voltará a acontecer dentro de algum tempo, dependendo do que ocorrer na economia mundial, em função da brutal apreciação do real que voltou a ocorrer nos últimos anos. Venho também fazendo a crítica da perda do sentido de Nação e da falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Mas minha crítica não é apenas ao saber convencional dominante; dirige-se também ao saber convencional dominado que reclama do excesso de ajuste fiscal, sugere que o país se volte novamente para o mercado interno, defende gastos públicos maiores para estimular a demanda efetiva e faz propostas irresponsáveis de “renegociação” das dívidas interna e externa.

A estratégia nacional de estabilização macroeconômica e de desenvolvimento que defendo neste livro — o novo desenvolvimentismo — envolve, em um primeiro momento, não menos, porém mais ajuste fiscal, e tem como objetivo principal baixar a taxa de juros de curto prazo, que é hoje a verdadeira grande doença da economia brasileira, e administrar a taxa de câmbio de forma a manter a inflação sob controle e a economia brasileira competitiva. O novo desenvolvimentismo é uma estratégia nacional de desenvolvimento que aos poucos vem se definindo na América Latina, à medida que os países latino-americanos vão se dando conta do fracasso da ortodoxia convencional em promover crescimento e do seu caráter socialmente discriminatório, favorecendo apenas os ricos e a parte mais educada da classe média profissional, enquanto impõe perdas às classes médias empresarial, profissional, e aos pobres. O novo desenvolvimentismo substituiu o antigo — uma

estratégia nacional de desenvolvimento que teve enorme êxito em promover o desenvolvimento econômico brasileiro entre 1930 e 1980, após o que entrou em grave crise e derivou para o populismo econômico.<sup>8</sup> O novo desenvolvimentismo, refletindo o estágio muito mais avançado em que está a economia brasileira hoje em comparação com os anos 1930, não é protecionista, mas exportador, e embora assinalando a importância das políticas industriais, não atribui papel relevante ao Estado na produção de bens e serviços.

Entretanto, como veremos no transcorrer deste livro, as diferenças que hoje importam são as que existem entre a ortodoxia convencional dominante e o novo desenvolvimentismo que está emergindo. Sumariamente, enquanto a ortodoxia convencional quer o crescimento com poupança externa e abertura da conta de capitais, o novo desenvolvimentismo quer financiar os investimentos com poupança interna e manter o controle sobre a taxa de câmbio para evitar o aumento artificial dos salários (populismo cambial) e a substituição de poupança interna pela externa sem aumento dos investimentos que a apreciação cambial causa; enquanto a ortodoxia convencional define frouxamente o ajuste fiscal em termos de maior superávit primário, o novo desenvolvimentismo o define mais estritamente em termos de menor déficit público e maior poupança pública; enquanto a ortodoxia convencional considera a taxa de câmbio não administrável, e impõe severas limitações à possibilidade de administrar o único instrumento que considera possuir — a taxa de juros de curto prazo —, o novo desenvolvimentismo afirma a possibilidade e a necessidade de administrar na medida do possível as duas taxas; enquanto a ortodoxia convencional considera a falta de reformas orientadas para o mercado a causa fundamental da quase-estagnação brasileira (quando ela a admite), o novo desenvolvimentismo, embora favorecendo reformas que fortaleçam o Estado e o mercado, afirma que a principal causa dessa quase-estagnação é a política macroeconômica adotada. Esta política baseada em uma taxa de juros elevada com uma taxa de câmbio apreciada não cria a demanda necessária para que a taxa de acumulação de capital alcance o nível necessário à retomada do desenvolvimento econômico. Lembrando que a demanda agregada depende essencialmente dos investimentos, a alta taxa de juros, que é equivocadamente justificada como condição para manter a

---

<sup>8</sup> O “populismo político” — a prática de grandes líderes políticos de estabelecer contato direto com as massas — caracterizou sempre o antigo desenvolvimentismo. Getúlio Vargas, porém, que foi seu maior representante, jamais praticou o “populismo econômico”, isto é, o gastar mais do que se arrecada, que, como veremos adiante, pode ser fiscal ou cambial.

inflação sob controle, além de implicar elevado custo financeiro para o Estado, dificulta tanto o investimento privado quanto o público; já a taxa de câmbio baixa, apreciada, que deriva da incapacidade do governo de neutralizar a doença holandesa<sup>9</sup> e da sua aceitação da política de crescimento com poupança externa, desestimula as exportações de bens com alto valor adicionado per capita e, portanto, também os investimentos.

O desenvolvimento econômico do Brasil depende hoje, essencialmente, da demanda por investimento, e não da oferta de mão-de-obra especializada. Ainda que a educação e o desenvolvimento científico e tecnológico continuem a ser prioridades nacionais do lado da oferta, o fato objetivo é que existem no Brasil recursos humanos ociosos imensos. As altas taxas de desemprego e a emigração em massa de pessoas de classe média para os países ricos são uma demonstração disso. O desenvolvimento econômico brasileiro depende no curto e médio prazo de uma taxa de juros menor e de uma taxa de câmbio competitivas que estimulem os investimentos. A demanda é garantida, essencialmente, pelo investimento ou acumulação de capital, que além de, pelo lado da oferta, ampliar a produção dos trabalhadores, é, pelo lado da demanda, o fator determinante do nível de emprego. É por essa razão que um diferencial satisfatório entre a taxa de lucro esperada e a taxa de juros do mercado — o fator determinante do investimento — é tão importante no processo de crescimento. A demanda, porém, é adicionalmente determinada pelo consumo que depende principalmente dos salários, e das exportações que variam essencialmente em função da taxa de câmbio. Por isso a taxa de salários ou salário médio, cujo crescimento é a própria manifestação do desenvolvimento econômico do lado da oferta, é também importante do lado da demanda. E por isso, a taxa de câmbio é um preço macroeconômico central no processo histórico do desenvolvimento.<sup>10</sup>

A crítica que faço à política econômica ortodoxa e convencional não é a crítica keynesiana, também convencional, de que seria preciso aumentar a despesa pública e incentivar a demanda agregada dessa maneira. É sem dúvida necessário estimular a demanda agregada, mas através do investimento voltado para a exportação, que acabará também estimulando o investimento voltado para o comércio externo. A política de estimular a demanda atra-

---

<sup>9</sup> Definirei a doença holandesa no capítulo 4.

<sup>10</sup> Oreiro, Nakabashi e Lemos (2007) demonstraram econometricamente essa tese; de acordo com a análise que realizaram, os investimentos são limitados principalmente pela taxa de câmbio que limita as exportações industriais.



vés do déficit público só faz sentido em uma economia cujo setor público esteja equilibrado do ponto de vista fiscal; se não for assim, confundir-se-á com o populismo fiscal; se estiver com elevado índice de endividamento, e o governo se envolver em uma política fiscal expansiva, as perspectivas por parte dos agentes econômicos de uma possível quebra do Estado inviabilizariam os investimentos que o aumento do gasto público estaria promovendo. Da mesma forma, estando o setor público muito endividado, o uso indiscriminado da taxa de juros não contribui para a baixa da inflação, já que os agentes econômicos racionais, prevendo a quebra do Estado agora provocada pelos juros (no primeiro caso era pela despesa), procuram defender-se não baixando suas margens.

Nos anos 1990, a sociedade brasileira, convencida de que estava imersa em um jogo de soma menor que zero, que era o jogo da alta inflação, foi capaz de se unir e desenvolver uma estratégia para combater a alta inflação inercial. Agora, precisa de uma estratégia semelhante para combater a armadilha da alta taxa de juros e da baixa taxa de câmbio. Para isso, entretanto, será preciso que o Brasil volte a contar com uma Nação, que esta Nação faça do Estado seu instrumento por excelência de ação coletiva, e possa, assim, formular uma estratégia nacional de desenvolvimento — de competição internacional; só assim a economia brasileira poderá aumentar o investimento público e o investimento privado e, por meio de um crescimento a uma taxa mais elevada que a dos países ricos, convergir para seus níveis de desenvolvimento.

## CICLOS DA SOCIEDADE E DO ESTADO

Para compreendermos as dificuldades dessa tarefa, de como são complexas as relações entre a sociedade ou a Nação brasileira e seu Estado pensado enquanto instrumento de ação coletiva, é necessário que nos debruçemos sobre os ciclos de desenvolvimento pelos quais passaram tanto a sociedade como o Estado brasileiros a partir do século XX — os ciclos da sociedade antecipando os do Estado; os primeiros levando a consensos sociais e ideológicos, os segundos, a pactos políticos e ao controle do Estado. O modelo que sumariarei neste capítulo é específico do Brasil, mas creio que, com os devidos ajustamentos, pode ser aplicado a um grande número de países latino-americanos. No plano da sociedade, já no início do século XX, surge o Ciclo Nação e Desenvolvimento, que começa com grandes figuras como Silvio Romero, Manoel Bonfim e Euclides da Cunha, passa por Alberto Tor-

res, Monteiro Lobato, Oliveira Vianna e Roberto Simonsen, alcança um momento clássico nas obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr., e chega a sua definição completa no pensamento dos grandes intelectuais como Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos e Hélio Jaguaribe (ISEB), Barbosa Lima Sobrinho e Celso Furtado.<sup>11</sup> No início dos anos 1960, com o golpe de 1964, cuja origem está no acirramento da guerra fria na América Latina e as conseqüentes radicalizações políticas propiciadas pela Revolução Cubana, de 1959,<sup>12</sup> este ciclo nacionalista, centrado na identidade nacional e na industrialização, entra em colapso, na medida em que os empresários industriais, que constituíam a “burguesia nacional” — ou seja, uma classe capitalista comprometida com os interesses nacionais —, e os militares, que sempre foram um esteio do nacionalismo brasileiro, atemorizados com a ameaça comunista, se associaram aos norte-americanos na instauração de um regime militar no Brasil.

Já no plano do Estado, que é defasado em relação ao da sociedade, o ciclo correspondente toma a forma do Pacto Nacional-Desenvolvimentista, que começa com o movimento tenentista e a Revolução de 1930 e tem Getúlio Vargas como seu principal ator político. Nesse ciclo o governo lidera com êxito uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a industrialização substitutiva de importações, e o Brasil alcança as taxas de crescimento mais elevadas do mundo. Depois da redemocratização de 1945, o Pacto Nacional-Desenvolvimentista passa por uma crise política em 1954 que leva ao suicídio de Vargas, restabelece-se com a eleição de Juscelino Kubitschek, e enfrenta nova crise em 1961, que se resolve no golpe militar de 1964. A partir de então o pacto político, que contava com a participação dos empresários industriais, de setores não exportadores da velha oligarquia de origens patriarcais, dos técnicos ou burocratas do Estado e dos trabalhadores organizados, perde a participação dos últimos, transformando-se no Pacto Burocrático-Autoritário formado pelos empresários e a burocracia do Estado, que manterá a estratégia desenvolvimentista até a grande crise dos anos 1980.

---

<sup>11</sup> O ISEB — Instituto Superior de Estudos Brasileiros — foi uma organização do Ministério da Educação que existiu entre 1955 e 1964: o grupo de intelectuais que a formou existia desde o início dos anos 1950 através da publicação dos *Cadernos do Nosso Tempo* (Toledo [org.], 2005).

<sup>12</sup> Sobre os fatos históricos novos que determinaram o golpe militar e o fim do Pacto Nacional-Desenvolvimentista de Vargas, ver o quarto capítulo de Bresser-Pereira (2003b). Este capítulo está presente no livro desde a sua primeira edição, em 1968.

Essa crise se desencadeia num momento em que o novo ciclo ao nível da sociedade, que denomino Ciclo Democracia e Justiça, já havia dado passos largos no sentido de minar o regime militar. Esse ciclo nasce entre intelectuais de esquerda, geralmente relacionados com a escola de sociologia de São Paulo e a teoria da dependência associada, que, a partir do golpe de 1964, passam a criticar o ISEB, que havia diagnosticado e apoiado o Pacto Nacional-Desenvolvimentista, e a rejeitar sua tese básica — a de que um grande acordo nacional sob a liderança da burguesia nacional estava dando origem à Nação e ao desenvolvimento industrial brasileiro. A teoria da dependência, que se tornará hegemônica na América Latina nos anos 1970, parte dessa rejeição. Se não existia uma burguesia nacional, como equivocadamente então se pensou, a idéia de Nação estava inviabilizada. Em seu lugar, um novo consenso vai se formar, não mais baseado nas idéias de Nação e desenvolvimento econômico, mas na reivindicação de democracia e justiça social. Enquanto o Ciclo Nação e Desenvolvimento nascera da rejeição da dependência externa, o Ciclo Democracia e Justiça parte da aceitação da dependência como fato sociológico e econômico inevitável. Enquanto o ciclo nacionalista tivera o desenvolvimento econômico como meta fundamental, o novo ciclo, ao qual corresponde a teoria da dependência associada, adotará o pressuposto de que o desenvolvimento econômico está assegurado, seja pela natureza dinâmica do capitalismo, seja pelo influxo de capitais externos. Como, de acordo com a lógica das novas idéias, a continuidade da industrialização estaria garantida, os dois grandes problemas não resolvidos pela sociedade brasileira passavam a ser a superação do autoritarismo militar e da desigualdade radical existentes no país.

Esta visão do Brasil vai aos poucos se tornando dominante na sociedade como um todo, enquanto a idéia de Nação, identificada com os militares e os empresários, cai no esquecimento. A sociedade politicamente organizada deixa de se constituir em uma Nação voltada para a autonomia nacional e o desenvolvimento para se transformar em uma sociedade civil concentrada na afirmação dos direitos civis, políticos e sociais. A democracia torna-se a demanda fundamental, e a justiça social uma exigência ao mesmo tempo moral e política. A luta pela democracia, que desde o golpe contara com o apoio dos trabalhadores, das esquerdas e de setores importantes das classes médias, passa, a partir do “pacote de abril” de 1977,<sup>13</sup> a contar também com

---

<sup>13</sup> Um conjunto de medidas autoritárias tomadas pelo presidente Geisel, que, pela primeira vez, encontrou grande oposição por parte da burguesia brasileira.

a participação dos empresários que agora não mais se sentiam ameaçados pelo comunismo.<sup>14</sup> Estava então se formando no plano político, mas, por enquanto, ainda fora do Estado, um novo pacto de governo: o Pacto Popular-Democrático de 1977. A partir desse ano, em função da reação da negativa da burguesia ao “pacote de abril” do presidente Geisel, rompe-se a aliança dessa burguesia com os militares. O Ciclo Democracia e Justiça ganha grande impulso, torna-se dominante e, através do movimento das “Diretas Já”, leva o país à transição democrática em 1985. Além de lograr a transição democrática, sua grande realização será a Constituição de 1988. Entretanto, já no ano seguinte, em meio aos trabalhos da Constituinte, o Pacto Popular-Democrático entra também em colapso com o fracasso do Plano Cruzado em controlar a alta inflação e com a grave crise econômica que se segue a esse fracasso. Some-se a isto a incapacidade do PMDB — o partido político que representava esse pacto — de enfrentar essa crise, e entenderemos por que a sociedade brasileira, a partir de 1990, irá se render à onda neoliberal e à modernidade global. As idéias de democracia e justiça eram mantidas, mas agora a elas se juntavam as das reformas neoliberais e modernizantes. É difícil dar um nome ao pacto político que deriva dessa rendição da sociedade, e que passa a controlar o Estado a partir de 1990, já que conserva as idéias de democracia e justiça mas a elas acrescenta as propostas contraditórias da ortodoxia convencional. Denomino-o Pacto Liberal-Dependente, para acentuar sua subordinação ao Norte e seu caráter liberal.<sup>15</sup>

Os dois novos partidos que em seguida ao PMDB vão chegar ao poder — o PSDB e o PT — foram também fruto do Ciclo Democracia e Justiça, e, portanto, do abandono das idéias nacionais. A democracia fora alcançada; tratava-se agora de obter a justiça. Como? Os três partidos concordaram que seria através do aumento da despesa pública na área social. E foi o que fizeram quando se tornaram governo, como demonstra o aumento em cerca de 10 pontos percentuais do PIB em gastos sociais que ocorre depois da redemocratização. Porém, os resultados desse grande esforço foram magros, porque o pressuposto em que se baseara — o pressuposto de que o desenvolvimento econômico estava assegurado — revelou-se falso: o crescimento durara dez anos; desde 1980, a economia estava quase-estagnada.

---

<sup>14</sup> A causa principal da crise política do início dos anos 1960, que resultou na aliança de empresários industriais e militares com os Estados Unidos e no golpe de 1964, foi a Revolução Cubana de 1959, que deu origem a grande radicalização política da esquerda e da direita.

<sup>15</sup> Entendo o neoliberalismo como um liberalismo radical.

Torna-se, assim, cada vez mais claro que o Ciclo Democracia e Justiça esgotou suas virtualidades. Seus grandes objetivos — a democracia e a justiça social — continuam mais válidos e necessários do que nunca, mas a sociedade não sabe mais como avançar, dada a falta de desenvolvimento econômico e o aumento do desemprego. Continuar a aumentar a carga tributária para financiar gastos sociais não é evidentemente uma alternativa realista. O marasmo que caracterizou as eleições presidenciais de 2006 e a falta de debate público real que então se verificou são uma indicação desse esgotamento: os partidos políticos que se originaram desse ciclo não foram capazes de renovar sua visão do país. A democracia foi alcançada, apesar da crise ética por que vem passando; já a diminuição da desigualdade não o foi. Ainda que dados sobre a distribuição de renda, baseados em pesquisas do IBGE, indiquem alguma melhoria nesse setor, são dados equivocados porque incompletos. Como 80% dos rendimentos em que se baseiam essas pesquisas são rendimentos do trabalho, em um país em que eles não representam mais do que um terço da renda nacional, a pesquisa subestima os rendimentos do capital e não leva em consideração, portanto, que, para compensar o aumento do gasto social, houve um brutal aumento dos juros transferidos pelo Estado aos rentistas, ou seja, à parte não produtiva dos ricos. A estratégia de distribuição via gasto social era intrinsecamente limitada. Além do aumento dos juros, ela levou a uma carga tributária altíssima, de 35% do PIB, não havendo mais na sociedade disposição para aceitar novos aumentos. Hoje está mais claro do que nunca que a diminuição da desigualdade só ocorrerá quando o desenvolvimento econômico for retomado e as empresas voltarem a absorver a oferta ilimitada de mão-de-obra que caracteriza a economia subdesenvolvida e dual no Brasil. Se os intelectuais do Ciclo Democracia e Justiça se equivocaram ao contar com as virtualidades do gasto social para distribuir a renda, os ideólogos da ortodoxia convencional enganaram-se ainda mais gravemente ao pressupor que o desenvolvimento seria retomado com as reformas e a política econômica propostas pelos países ricos. Ou a sociedade brasileira repensa a sua história neste último século, e se dá conta de que seus objetivos não podem ser apenas a democracia e a diminuição da desigualdade, mas deve ser também a do desenvolvimento econômico, e que para isso é preciso reconstruir a Nação brasileira, ou então não superará a quase-estagnação em que se encontra. Depois dos dois grandes ciclos por que passou, a sociedade precisa encontrar uma nova síntese que lhe permita celebrar um novo pacto político nacional, popular e democrático.

O novo desenvolvimentismo, como o nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950, supõe a existência e, ao mesmo tempo, implica a formação de uma verdadeira Nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado. A Nação é uma sociedade de pessoas ou famílias que, compartilhando um destino político comum, logra se organizar na forma de um Estado com soberania sobre um determinado território. A Nação, portanto, como o Estado moderno, só tem sentido no quadro do Estado-nação que surge com o capitalismo. Para que a Nação possa compartilhar um destino comum, além de contar com um Estado, ela deve estabelecer laços de solidariedade entre seus membros e ter objetivos comuns, entre os quais o mais importante historicamente é o desenvolvimento. Outros objetivos, como a liberdade e a justiça social, são também fundamentais para as nações, mas estas, como o Estado e o capitalismo, surgem tendo como parte de sua lógica, de sua forma intrínseca de ser, o desenvolvimento econômico. Nações, Estados-nação, capitalismo e desenvolvimento econômico são fenômenos históricos coetâneos e intrinsecamente correlatos. Na sua forma mais desenvolvida — a da globalização dos dias atuais — o capitalismo não tem como unidades econômicas constitutivas apenas as empresas que operam em nível internacional, mas também, se não principalmente, os Estados-nação ou Estados nacionais. Não são apenas as empresas que competem em nível mundial nos mercados, como pretende a teoria econômica convencional; os Estados-nação são também competidores fundamentais. O critério principal de êxito dos dirigentes políticos de todos os Estados nacionais modernos é o do crescimento econômico comparado com o dos outros países. Um governante é bem-sucedido, do ponto de vista de seu povo e do ponto de vista internacional, se logra taxas de crescimento maiores que a dos países considerados seus concorrentes diretos.

A globalização é o estágio do capitalismo em que pela primeira vez os Estados-nação cobrem todo o globo terrestre e competem economicamente entre si através das suas empresas. Com a globalização, os Estados-nação tornaram-se mais interdependentes, mas, exatamente por essa razão, mais estratégicos. Para que possam competir, porque a competição é a relação essencial que os faz interdependentes, precisam também cooperar na construção de um sistema de instituições internacionais que estabeleçam as regras do jogo entre as nações. Tanto no processo de competição como no de cooperação, cada um dos Estados-nação precisa dramaticamente de autonomia

— uma autonomia que o *hegemon* procura limitar para poder exercer sua própria dominação. A globalização ocorre em todos os domínios: é comercial, é de investimentos diretos, é financeira, é tecnológica, é cultural. A globalização comercial que decorre da abertura comercial é uma oportunidade competitiva para o Brasil, dada sua mão-de-obra relativamente barata; já a globalização financeira, definida pela abertura financeira ou da conta de capitais, não interessa aos países em desenvolvimento porque os leva a perder o controle sobre a taxa de câmbio e, portanto, sobre o próprio processo de desenvolvimento nacional.<sup>16</sup>

A Nação envolve um acordo básico entre as classes quando se trata de competir internacionalmente. Empresários, trabalhadores e classe média profissional (e dentro desta, burocratas do Estado e intelectuais) podem entrar em conflito entre si, mas sabem que seu destino depende de seu êxito em participar de forma competitiva do mundo dos Estados-nação. Envolve, portanto, um acordo nacional — um acordo nacionalista. O acordo nacional é o contrato social básico que dá origem à Nação e que a mantém forte e coesa; é o grande acordo entre as classes sociais de uma sociedade moderna que permite que essa sociedade se transforme em uma verdadeira Nação, ou seja, em uma sociedade dotada de um Estado capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento. O grande acordo ou pacto nacional que se estabeleceu no Brasil a partir de 1930 unia a nascente burguesia nacional industrial à nova burocracia ou aos novos técnicos do Estado; a estes se somavam os trabalhadores urbanos e setores da velha oligarquia mais voltados para o mercado interno, como a própria pecuária da qual Vargas se originava. Os adversários eram o imperialismo, representado principalmente pelos interesses ingleses e norte-americanos, e a oligarquia agrário-exportadora associada. O acordo mais estratégico em um Estado-nação moderno é aquele feito entre os empresários industriais e a burocracia do Estado, na qual se incluem os políticos mais significativos, mas também dele participam os trabalhadores e as classes médias. E haverá sempre os adversários internos, de alguma forma identificados com o imperialismo ou com o neo-imperialismo de hoje, sem colônias, e com os grupos locais colaboracionistas ou globalistas. No caso do Brasil, hoje, são os rentistas, que vivem dos juros altos, e o setor financeiro, que recebe comissões dos primeiros.

---

<sup>16</sup> A globalização financeira está relacionada com o processo de “financeirização”, ou seja, com a acumulação de recursos financeiros pelas empresas e pelos governos acompanhada pela alta liquidez dos ativos (Kregel, 2004; Coutinho e Belluzzo, 2004).

Uma Nação é sempre nacionalista, na medida em que o nacionalismo é a ideologia da formação e do Estado nacional e da sua permanente reafirmação ou consolidação. Uma outra forma de definir nacionalismo é dizer, como Ernest Gellner, que é a ideologia que busca a correspondência entre Nação e Estado, que defende a existência de um Estado para cada Nação.<sup>17</sup> Esta é também uma boa definição, mas é uma definição própria de um pensador originário da Europa Central; é uma definição que se esgota no momento em que o Estado-nação se forma — momento em que Nação e Estado passam a coincidir sobre um determinado território, estabelecendo-se formalmente um “estado soberano”. Não considera, assim, a célebre frase de Ernest Renan em sua conferência de 1882: “A Nação é um plebiscito de todos os dias”.<sup>18</sup> Não explica como um Estado-nação pode ter existência formal sem que haja uma verdadeira Nação, como é o caso dos países latino-americanos, que, no início do século XIX, se viram dotados de Estados não apenas devido ao esforço patriótico de grupos nacionalistas, mas também graças aos bons préstimos da Inglaterra, que visava alijar Espanha e Portugal da região. Dessa forma, esses países se viram dotados de Estado sem possuírem verdadeiras nações, na medida em que deixavam de ser colônias para serem dependentes da Inglaterra, da França e, mais tarde, dos Estados Unidos. Para que uma Nação exista de fato é necessário que as diversas classes sociais, não obstante os conflitos que as separam, sejam solidárias quando se trata de competir internacionalmente, e que usem critérios nacionais para decidir sobre suas políticas, principalmente sobre sua política econômica e sobre a reforma de suas instituições. Em outras palavras, é necessário que seus dirigentes pensem com suas cabeças em vez de se dedicarem ao *confidence building*, isto é, à construção da credibilidade externa à custa dos interesses nacionais, e que toda a sociedade seja capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento.

O novo desenvolvimentismo — a forma pela qual o nacionalismo tende a se expressar no Brasil depois do esgotamento do ciclo da sociedade que

---

<sup>17</sup> Ernest Gellner (1983, 1993 [2000]), filósofo tcheco refugiado do comunismo na Inglaterra, foi provavelmente o mais arguto analista do nacionalismo na segunda metade do século XX.

<sup>18</sup> Ernest Renan (1882 [1993]: 55). No trecho imediatamente anterior, diz Renan: “Uma Nação é uma grande solidariedade, constituída pelo sentimento dos sacrifícios que foram feitos e daqueles que as pessoas se dispõem ainda a fazer. Ela supõe um passado; ela se resume no presente em um fato tangível: o consentimento, o desejo claramente expresso de continuar a vida comum”.



chamei de Democracia e Justiça, e depois do fracasso da ortodoxia convencional nos últimos dezesseis anos — transformar-se-á em realidade quando a sociedade nacional voltar a ser uma verdadeira Nação. Foi o que aconteceu no Brasil entre 1930 e 1960, sob a liderança do estadista Getúlio Vargas. Nesse período, a sociedade brasileira transferiu para si as decisões nacionais e formulou uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida. Nesses trinta anos (ou cinquenta se incluirmos também o regime militar, que, embora tenha feito uma aliança política com os Estados Unidos contra o comunismo, manteve-se nacionalista), o Brasil transformou-se: deixou de ser um país agrário para se tornar industrial, mudou de uma formação social mercantilista para uma plenamente capitalista, transitou de uma condição semicolonial para a de uma Nação.

Desenvolvimentismo foi o nome que recebeu a estratégia nacional de desenvolvimento e a ideologia que a orientava. Assim, o processo de definição do novo desenvolvimentismo que está hoje em curso é também o da retomada da idéia de Nação no Brasil e nos demais países da América Latina. Implica, portanto, uma perspectiva nacionalista no sentido de que as políticas econômicas e as instituições passam a ser formuladas e implementadas tendo como critério principal o interesse nacional e têm como autores os cidadãos de cada país. Esse nacionalismo não visa dotar a Nação de um Estado, mas fazer do Estado já existente um instrumento efetivo de ação coletiva da Nação, um instrumento que permita a nações modernas, vivendo no início do século XXI, buscarem de forma consistente seus objetivos políticos de desenvolvimento econômico, justiça social e liberdade, em um quadro internacional de competição, mas de paz e colaboração entre as nações. Implica, portanto, que esse nacionalismo seja liberal, social e republicano, ou seja, que incorpore os valores das sociedades industriais modernas. Ao contrário do liberalismo e do socialismo, que têm aspirações universais, “o nacionalismo”, como observa Paulo Nogueira Batista Jr. (2006: 3), “não é um humanismo... o nacionalismo é um fenômeno histórico e não um valor universal e atemporal”.<sup>19</sup> O nacionalismo é uma forma ideológica de unificação e consolidação de nações. É sempre uma reação contra o império, e por isso, durante a guerra fria, o nacionalismo no Leste Europeu era liberal, o nacionalismo latino-americano, de esquerda. Nada impede, porém, que o nacio-

---

<sup>19</sup> E acrescenta: “Levado a ferro e fogo, o nacionalismo é intrinsecamente antagônico às duas outras grandes ideologias políticas e econômicas dos séculos XIX e XX: o liberalismo e o socialismo”.

nalismo seja liberal e social, desde que seja cada uma dessas coisas de forma moderada. E nada impede que ele contribua para os ideais de paz e solidariedade universais, já que os Estados-nação são o princípio político organizador da sociedade mundial; são entidades que competem entre si, mas que, por isso mesmo, precisam agir de forma coletiva para estabelecer as instituições que regularão essa competição.

1931