

Bresser-Pereira e a construção política: o que construímos como nação?

RUBENS R. SAWAYA¹

O BRASIL vive hoje um turbilhão. Há enorme pressão política e econômica para o retorno ao neoliberalismo dos anos 1990. Mais interessante, esse movimento não se deve ao total fracasso da política de crescimento econômico com alguma inclusão social, pelo menos do período Lula. Parece muito mais uma disputa pelo poder, principalmente sobre a riqueza nacional. Teria de fato, ao longo da história, se constituído a nação brasileira democrática? O Brasil teria realizado sua “revolução capitalista” e constituído uma “burguesia nacional” engajada em um projeto de país? O livro contribui ao debate diante da onda neoliberal que se espalha pelo país sob o comando da imprensa difundindo os interesses do capital rentista, longe do que seria o interesse nacional. Escrevendo sob o calor da história, Bresser volta e meia é atropelado pelos fatos com a paixão de quem é protagonista na própria história que busca contar e explicar: a tentativa de compreender o que construímos como nação.

Bresser, como outros de sua geração, realiza um esforço importante em explicar a construção do Brasil, preservando uma prática que poucos novos intelectuais são hoje capazes de fazer: pensar o país sob uma perspectiva história e estratégica a fim de propor políticas para o desenvolvimento, ou para a construção de uma sociedade civilizada mais igualitária. Pensar o país de maneira ampla e com objetivo estratégico é algo que não se encontra mais, principalmente nos economistas engajados em produzir *papers* aos círculos internacionais. Hoje, como aponta o próprio autor, temos um pensamento subordinado e dependente ao “Norte”, fundado em microquestões que nos impede de pensar nossa realidade como faz a geração de Bresser.

O livro tem como fio condutor o processo histórico de constituição da sociedade brasileira que teria completado sua “revolução capitalista” por meio de pactos políticos e da constituição do que denomina “burguesia nacional”. Procura demonstrar que o Brasil se constituiu como nação por meio de uma estratégia desenvolvimentista estabelecida entre os anos 1930 e 1980. Como qualquer país capitalista, o Brasil teria cumprido seu “processo civilizatório universal ao longo do qual o capitalismo, o desenvolvimento econômico e melhoria do padrão de vida, o desenvolvimento político e a democracia, o desenvolvimento social e o Estado social tendem a se generalizar...” (p.21). Assim, o Brasil teria

passado gradualmente de uma economia organizada por um Estado autoritário, apontada como uma necessidade intrínseca desse processo em economias atrasadas, para uma economia de controle pelo mercado, situação em que o Estado deixa de ser um ator para se tornar regulador dos mercados, em uma sociedade que pode se tornar democrática, o que ocorre a partir dos anos 1980 quando

O Brasil terminara sua revolução capitalista de modo que a apropriação do excedente econômico deixava de se realizar, sobretudo por meio da força ou do controle do Estado, para ocorrer por intermédio do mercado, na forma de lucros para os empresários e salários e bônus elevados para parte da classe média profissional ou tecnoburocrática. [...] a sociedade continuava desigual, mas as classes dirigentes não precisavam mais do poder do Estado para se apropriar do excedente econômico. Os regimes autoritários não faziam mais sentido para essas classes, que podiam ver seus interesses melhor assegurados nos quadros do regime democrático. (p.280)

O desenvolvimentismo foi a estratégia revolucionária. Bresser define desenvolvimentismo como uma coalizão das classes capitalistas, tecnoburocráticas públicas e privadas, intelectuais progressistas, trabalhadores urbanos e rurais na defesa de um Estado com papel coordenador do sistema econômico ao lado do mercado (p.134). É a combinação de nacionalismo econômico com a intervenção moderada do Estado na economia. “É o capitalismo no qual se reconhece o papel do mercado na coordenação econômica”, mas “a coordenação geral da sociedade e do próprio mercado cabe ao Estado”, responsável por “corrigir suas falhas” (p.135). Assim, diferencia-o do liberalismo dado que, além de o Estado “garantir” os contratos e a propriedade (base neoinstitucionalista), é adicionada a isso uma política ativa de regular os mercados, planejar, cuidar dos setores não competitivos, infraestrutura, contas externas e déficit público (p.136). Assim, em seu conceito de desenvolvimentismo, busca claramente conjugar conflitos sociais e livre mercado, grandes oligopólios, disputa pela renda nacional, com o interesse nacional. Ao longo do livro, acaba por expor claramente a dificuldade, principalmente após a década de 1970, quando, junto com o fim da ditadura, o pacto desenvolvimentista se desfaz num movimento muito mais complexo entre neoliberalismo e desenvolvimentismo.

O próprio Bresser resume o processo histórico brasileiro: “A partir de 30 [...] o país se torna desenvolvimentista – nacional desenvolvimentista – e temos a Revolução Capitalista Brasileira [...] Entre 1930 e 1980 [...] [temos] o processo de decolagem da economia brasileira”, mesmo que enfrentasse a crise dos anos 1960. Entretanto, na segunda metade dos anos 1970 “devido a uma política equivocada de crescimento com poupança externa” o desenvolvimento foi interrompido. Em 1985 estabelece-se um “governo democrático e desenvolvimentista” mas que não logra superar a crise econômica que resulta da crise do balanço de pagamentos e inflação, fracasso que abre espaço para as políticas neoliberais dos anos 1990 quando “o Brasil, depois de sessenta anos de razoável independência, se submete ao Norte e volta ao liberalismo econômico, agora

denominado de neoliberalismo. Entretanto [...] o liberalismo econômico não leva o país à retomada do desenvolvimento econômico, apenas atendendo aos interesses de uma minoria, a partir de meados dos anos 2000 o Brasil volta a tentar o caminho do desenvolvimentismo, [...] sem real êxito” (p.133).

O desenvolvimentismo, a “revolução capitalista” depende, para Bresser, de um ator central: a burguesia nacional. A revolução ocorrida entre 1930 e 1970 implicou “que a oligarquia de caráter aristocrático [fosse] substituída... por dois grupos de classe média” no controle político: a burguesia industrial formada principalmente por migrantes e a burocracia pública constituída por militares e novos burocratas do Estado em formação. O processo de revolução industrial brasileiro inicia-se com o Pacto nacional-popular (1930-1960) que se materializa no Plano de Metas nos anos 1950, com a participação central do Estado no Planejamento e na constituição do Pacto, unindo burguesia industrial (em sua maioria formada de imigrantes), a nova classe de tecnoburocratas públicos (militares e a nova tecnoburocracia estatal criada por Vargas) e privados. Formou-se assim uma coalizão de classes sob o comando da tecnoburocracia de Estado e da nova burguesia nacional que nascia. Apesar de ser um processo forjado a partir da Comissão Cooke e pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e com o Estado abrindo o acesso de empresas norte-americanas ao mercado interno (p.142), mesmo assim Bresser o define como “nacionalista”. Não esconde a contradição ao afirmar que “[...] em última análise o que as empresas multinacionais vieram fazer no Brasil foi ocupar o mercado interno [...] substituindo a empresa nacional que podia realizar esse trabalho” (p.147). Na verdade cedemos nosso mercado interno às multinacionais, “substituindo poupança interna por externa”. Esse fato põe em questão não apenas o pacto-nacionalista como a própria constituição da burguesia nacional. O Capital nacional ocupará um lugar subalterno nesse processo. Mesmo assim afirma que “foi somente a partir dos anos 1950 que o projeto de industrialização brasileira [...] torna-se realidade” e que o “nacionalismo se transformou em desenvolvimentismo” (p.161). A burguesia “nacional” já não teria nascido subordinada e dependente?

O golpe de 1964 rompe com o pacto nacional-popular e constitui um novo pacto “autoritário-modernizante” (1965-1980), desenvolvimentista, mas que excluía o povo e as esquerdas, marcado pela aliança entre a burguesia, a tecnoburocracia e os interesses estrangeiros (p.187). Teria ocorrido para bloquear a “emergência do povo como agente político” em meio ao crescimento do comunismo no mundo. É interessante que mais uma vez a burguesia nacional aparece aliada aos interesses estrangeiros e coloca em dúvida a “ideologia nacionalista” do pacto, nas palavras do próprio autor, um “nacionalismo moderado” dado que “a estratégia do grupo tecnoburocrático no poder estava baseada em uma aliança entre governo, capital nacional e o internacional” (p.191).

Mais uma vez, a questão sobre o comportamento da burguesia brasileira, denominada por Bresser de “Nacional” ressurge. Existe ou não uma burguesia

nacional que protagoniza o desenvolvimentismo? Foca o debate na discussão da “nova dependência”. Trata-se de uma questão central uma vez que é o divisor de águas realmente importante no desenrolar dos novos pactos. Bresser analisa assim a versão da “dependência associada” de Fernando Henrique Cardoso, bem com a versão chamada de “superexploração imperialista” de Ruy Mauro Marini. Na realidade busca se separar das duas versões, tentando colocar-se ao centro de ambas com objetivo de se afastar tanto do neoliberalismo (FHC) como do socialismo (Marini). Seu argumento é que para ambas “não existe uma burguesia nacional na periferia do capitalismo” (p.195). Se de um lado tem razão para o caso da “dependência associada” que se aliará ao neoliberalismo, o mesmo não pode ser dito para a visão de Marini. Na versão da “superexploração imperialista”, existe uma “burguesia brasileira” que tem um papel central no processo de desenvolvimento brasileiro, mas que não é nacionalista e sim subordina os seus interesses ao interesse do império; é brasileira, mas não é nacionalista no sentido do termo empregado por Bresser (ver Marini, 2000, p.61, 90). Dessa forma Bresser se aproxima mais dessa última versão como fica claro em diversas passagens ao apresentar a burguesia como titubeante, quando não completamente subordinada como no pacto “liberal-dependente” (1991-2005) liderado pelo próprio Fernando Henrique Cardoso.

Parece que o intuito de Bresser é defender a existência de uma burguesia nacional protagonista. Seria necessário provar sua existência em um país que completou sua revolução capitalista. Busca demarcar esse ponto com o fim do pacto autoritário-modernizante pelo movimento “diretas-já”, quando “a burguesia revelou-se então nacional e democrática” (p.201-2) e “se aliou às forças populares” (p.233) num “pacto democrático-popular” (1981-1990). Aponta que a constituição de 1988 foi o marco de sua existência por sua adesão à democracia, última etapa do processo civilizatório, quando “o Brasil terminava sua revolução capitalista” (p.279) e “as classes dirigentes não precisavam mais do Estado para se apropriar do excedente econômico” (p.280). Se de um lado parece uma nova aliança constituída no bojo das greves do final dos anos 1970 que desembocaram na criação do Partido dos Trabalhadores o próprio Bresser aponta uma importante contradição quanto à “democracia” defendida por essa burguesia ao afirmar que: “desde que a democracia seja limitada, desde que se realize enquanto ela mantém o controle da mídia, financia as campanhas políticas (ao invés de aceitar o financiamento público de campanhas eleitorais) e, dado que mantenha sempre seu poder de veto sobre os investimentos, a classe capitalista tende a preferir o regime democrático...” (p.203). Vê assim, o movimento das “diretas já” como o “projeto de hegemonia política da burguesia” (p.245) que “queria também ser politicamente dirigente” (p.251), talvez democrática, poder-se-ia acrescentar.

Na verdade, o pacto democrático-popular foi curto. As elites brasileiras já haviam recebido de forma negativa a constituição de 1988 (p.292). A crise do

Balanço de Pagamentos que desembocou em uma enorme crise inflacionária nos anos 1980, bem como o avanço do neoliberalismo no mundo foram fatores que permitiram uma “forte guinada no sentido do neoliberalismo” no Brasil. O fracasso das políticas anti-inflacionárias agravou a situação e retirou os economistas heterodoxos do poder, onde estiveram por curto período.

O pacto liberal-dependente (1991-2005) surge nesse cenário. Mais uma vez coloca-se em questão se a burguesia é realmente nacional e se tinha um projeto de país ou apenas um projeto de controle. Nas palavras do próprio Bresser, o novo pacto contou com uma “coalizão de classes” formada por “rentistas [...] capitalistas de grandes empresas [nacionais e multinacionais] [...] agronegócio [...] setor financeiro” (p.302). As elites locais foram cooptadas pela “estratégia dos impérios” (p.302). O Brasil ficou sem conceito de nação (p.305). Formava-se no mundo uma “nova direita neoliberal a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman e Phelps), dos novos clássicos das expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública” (p.298). E o Brasil rendeu-se a essa ideologia, rendeu-se ao Norte sob o comando de “políticos e burocratas liberais” e “voltou à condição semicolonial”. Perdeu-se a ideia de nação ligada a ideia de nacionalismo (p.300). Como diz Bresser “a ideologia neoliberal globalista expressava-se na crença de que os economistas neoclássicos, com seus modelos matemáticos, com sua racionalidade superior, sabem mais e são mais racionais” (p.304). “Os intelectuais brasileiros, especialmente os economistas, subordinam-se gravemente ao pensamento e aos valores professados pelo *mainstream* neoclássico anglo-saxão” (p.306). “A Associação em condições de inferioridade de nacionais com estrangeiros não tem nada de surpreendente, já que a cooptação de elites locais sempre foi estratégia dos Impérios” (p.302).

A pergunta que resta é onde está neste momento a “burguesia nacional” a que Bresser se referiu? Ela adere totalmente ao neoliberalismo. Na verdade, tornou-se defensora das taxas de juros altas e do câmbio apreciado. A defesa da “dependência associada” ganhou o poder hegemônico. Nos anos 1990 o Brasil “ficou sem conceito de nação” (p.305). “A coalizão política dominante de capitalistas rentistas, de financistas e dos interesses estrangeiros foi a principal beneficiária das políticas de Estado [...] no Pacto Liberal-dependente”. A captura do Banco Central foi essencial, mas, sobretudo, a captura das Universidades “porque ela é o aparelho ideológico-chave de dominação” (p.309). Isso marca a forma de dominação “pelo conhecimento e pela hegemonia ideológica” (p.309). Está posta a base para o exercício do que o próprio Bresser conceitua como “imperialismo por hegemonia”. Nada mais estratégico para a dominação hegemônica do que manter “as elites dóceis”. O grande problema desses aspectos para a própria espinha dorsal do livro é a pergunta que resta: onde está a burguesia nacional? Parece ter sido cooptada, fato que se revela na situação atual em que vivemos.

Outro ataque forte realizado pelo pacto foi à burocracia pública. “Para o pensamento liberal a burocracia do Estado é o grande inimigo” (p.308). A reforma do Estado acabou por destruir a tecnoburocracia que havia sido constituída desde os anos 1930 e mantida ou até fortalecida pelo pacto desenvolvimentista autoritário do governo militar. O próprio Bresser participou do processo de “reestruturação” do Estado no período, mas agora aponta “O desastre ocorrido [...] desde o governo Collor – o desmonte de toda área de engenharia e de planejamento do Governo Federal com o argumento de que o setor privado se encarregaria do problema” (p.353).

No meio dessa onda neoliberal que desestrutura, nos termos do próprio Bresser, anos de construção do Brasil capitalista, o autor analisa o Plano Real como se fosse algo externo à estratégia neoliberal. Aponta a enorme elevação das taxas de juros e a valorização cambial (p.316) como elementos que ele mesmo colocou como centrais ao controle neoliberal, agora os tomando como se fossem erros de condução do Plano quando, na verdade, estavam no centro da lógica neoliberal como ele mesmo afirmou antes, na disputa pela riqueza nacional. Procura proteger Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao afirmar que este “equivocou-se ao não fazer a crítica da ideologia neoliberal” ou “ignorou a necessidade de estabelecer o equilíbrio cambial”, quando, na verdade, aprofundou as reformas neoliberais com um “projeto explícito de liquidar a Era Vargas” (p.318). Assim parece que o Plano Real e o próprio FHC não estariam no centro da estratégia neoliberal que ele mesmo descreveu, como se FHC não fosse o próprio autor da estratégia de “dependência associada” e o agente da privatização e desestruturação da burocracia e do aparato estatal que havia tornado possível a construção do Estado desenvolvimentista. Assim afirma “O governo FHC foi vítima dessa conjuntura neoliberal [como ideologia global], e a ela se curvou” (p.319). Esse processo “foi facilitado pela confusão em que estava a classe empresarial brasileira, ela própria sob a influência da nova hegemonia neoliberal” (p.320). Assim parece desaparecer a burguesia nacional desenvolvimentista que agora parece se revelar entreguista. Para Bresser “estava confusa”.

Apesar do sucesso do Plano real em combater a inflação (e desestruturar o Estado, poder-se-ia completar), o governo neoliberal FHC não foi bem-sucedido em retomar o crescimento. O resultado foi a desindustrialização e o fracasso da estratégia que levou a dívida pública a quase 70% do PIB, acumulou grandes déficits no Balanço de Pagamentos e manteve a economia “quase estagnada” (p.321). Lembra que o resultado foi a quebra do país. Apesar de apontar que teria sido um “descuido” de FHC, por fim afirma que “a taxa de juros elevada beneficiava capitalistas rentistas nacionais e estrangeiros, o câmbio apreciado beneficiava os exportadores estrangeiros para o Brasil e indiretamente os rentistas nacionais na medida em que se mantinha a inflação baixa e os juros reais elevados” (p.325). Assim está claro que se trata não de erros de política econômica, mas de subordinação a determinados interesses que pautaram a estratégia neoliberal protagonizada por FHC.

A substituição da âncora cambial (Plano Real) pelo tripé macroeconômico em 1999 (superávit primário, câmbio flutuante e política de Metas de Inflação) acabou por não alterar a lógica neoliberal na medida em que, sob outra roupagem, manteve o câmbio valorizado e a taxa de juros extremamente elevada. O suporte teórico para o tripé está na ideia de que a inflação se combate com a credibilidade da política macroeconômica. Bresser aponta esse fato ao afirmar que “Na prática o tripé faz parte da retórica liberal, e é uma maneira de justificar os interesses e objetivos da coalizão liberal-dependente” (p.333). Mesmo assim, mais à frente, afirma que a política de metas é boa, o problema seria a taxa de câmbio, como se o pacote não fizesse parte de uma estratégia específica. Dessa forma, afirma que “Na verdade, a grande dificuldade que o Brasil vem encontrando para sair da armadilha de taxa de juros alta e da taxa de câmbio sobreapreciada reside no fato de que os brasileiros se tornaram reféns da inflação, o que foi excelente para a coalizão dominante de capitalistas rentistas e financistas” (p.342), talvez demonstrando o uso da questão inflacionária como mecanismo de controle político estratégico.

Lula não rompeu com a lógica herdada no período que Bresser denomina “pacto nacional-popular” (2005-2014). Para Bresser, “deixou confusas as elites conservadoras e decepcionou a esquerda mais radical” (p.344). Realizou uma política social, mas sem mexer no corpo central (juros e câmbio) que, de um lado, lhe garantia poder para cooptação das elites ou da burguesia, ao mesmo tempo em que ganhava as massas com as políticas sociais. Deixou o Banco Central dominado pela ortodoxia, respeitando o tripé. Também elogia o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e a atuação do governo nos investimentos de infraestrutura, bem como na tentativa de reconstruir o Estado totalmente destruído no tempo do neoliberalismo (p.353).

Apesar de Bresser apontar que o pacto liberal-dependente (associado) teria sido algo que durou curto período de tempo, dando lugar ao um social-desenvolvimentismo da era Lula, hoje, ao que parece, foi o Pacto nacional-popular do governo do PT que se tornou curto com apenas oito anos, dada a “falta de habilidade política do governo Dilma” (p.360) que se inicia em 2011, e que tem seu segundo mandato quase que totalmente controlado pela mesma lógica do pacto liberal-dependente. Olhando-se em perspectiva, parece muito mais uma continuidade desde os anos 1980 de uma determinada lógica neoliberal do que um retorno ao desenvolvimentismo, que talvez tenha ocorrido pelo curto período de tempo de alguns anos de governo Lula. É bom lembrar que não se rompeu o binômio taxa de juros elevada e câmbio valorizado nos 24 anos 1990-2014, elementos centrais da crítica novo-desenvolvimentista protagonizada por Bresser. Quando, por poucos meses Dilma mexeu nessa lógica, a burguesia (rentistas, financistas, agronegócio, empresas nacionais e multinacionais) que pouco se mostra nacionalista explode em uma onda de ódio detectada mais tarde pelo próprio Bresser em um artigo de jornal. A pergunta central do livro continua aberta. Que existe uma elite ou uma burguesia no Brasil não há

dúvidas. A grande questão é se essa burguesia é nacionalista, quanto mais se é possível denominá-la nacional-desenvolvimentista ao ponto de dar espaço para um “novo-desenvolvimentismo”. A questão continua em pé.

Nas palavras do próprio Bresser, nossas elites são ambíguas, “em alguns momentos identificam-se com o nacionalismo democrático e em outros tornam-se liberais dependentes” (p.368). Que elites ou que burguesia nacional é essa? Ao final do livro, recoloca o problema da “hegemonia ideológica” exercida diretamente nas universidades. Mesmo assim, ele acredita que a “hegemonia neoliberal dos anos 90 é coisa do passado” (p.369). Será? Sua crença de um caminho civilizatório para o Brasil continua forte.

Assim, caminha para problemas pontuais de erro de política econômica. Será que após toda sua exposição pode-se continuar acreditando que o problema todo se resume à taxa de câmbio valorizada por conta de algum desconhecimento teórico? Será que a solução passa apenas pela adoção das políticas econômicas (acerto dos principais preços) proposta pelos novo-desenvolvimentistas? Seria apenas uma questão das pessoas “certas” no poder? Parece pouco para o tamanho do problema político apontado no próprio livro, para o estágio atual de desestruturação do Estado herdado do neoliberalismo e de subordinação material e ideológica de nossas elites. O poder do capital rentista parece falar mais alto. Reverter a desindustrialização hoje vai contra os interesses dos “industriais” (e multinacionais) que se tornaram importadores. Afirmar que bastam políticas econômicas corretas é pouco diante do tamanho do livro e de sua análise. Nas palavras quase finais do próprio Bresser: “A característica central das elites brasileiras foi sempre sua ambiguidade em relação à nação [...] ora [...] se sente identificada com a nação e participa de uma coalizão de classes desenvolvimentista, ora se julga etnicamente europeia, politicamente liberal e culturalmente moderna, e então esquece a nação e procura associar-se às elites no Norte e a elas se submete” (p.400).

Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2014.

MARINI, R. M. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes; Clacso; LPP, 2000.

Rubens R. Sawaya é doutor em Ciência Política, mestre em Economia Política, professor do Departamento de Economia da PUC-SP, autor do livro *Subordinação consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil* (Fapesp/Annablume, 2006). @ – rrsawaya@gmail.com

Recebido em 17.6.2015 e aceito em 25.7.2015.

¹ Pontifícia Universidade Católica. São Paulo/São Paulo, Brasil.