

A construção política do Brasil

De Luiz Carlos Bresser-Pereira

Editora 34 / São Paulo, 2015

|| José Luis da Costa Oreiro

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E COALIZÃO DE CLASSES NA OBRA DE BRESSER-PEREIRA

No Manifesto Comunista publicado em 1848, Marx e Engels afirmavam que a História de todas as sociedades tem sido a história da luta de classes. Bresser-Pereira, em seu novo livro, *A construção política do Brasil*, oferece outra perspectiva para a história das sociedades. Sem negar a existência ou a importância da luta de classes, Bresser afirma que a história reflete fundamentalmente a ocorrência de coalizões de interesses entre classes sociais, as quais não são vistas como entidades monolíticas, mas apresentam grandes subdivisões. São exatamente estas subdivisões que permitem a emergência de coalizões de interesses entre grupos que pertencem a classes sociais distintas. Nesse contexto, a dialética fundamental do capitalismo não consiste no conflito entre capital e trabalho, mas na disputa entre duas formas alternativas de organização econômica e social do capitalismo, a saber: o desenvolvimentismo e o liberalismo econômico.

O desenvolvimentismo é definido, por Bresser, como:

(...) o capitalismo no qual se reconhece o papel do mercado na coordenação econômica, mas (onde se) afirma que a coordenação mais geral da sociedade e do próprio

mercado cabe ao Estado; é o capitalismo que vê os mercados como maravilhosas instituições de coordenação econômica, e por isso rejeita o estatismo, mas é também o capitalismo no qual continua a ocorrer a efetiva intervenção nos mercados para regulá-los, corrigir as suas falhas, e promover os objetivos políticos socialmente acordados; é a ideologia da intervenção moderada, mas efetiva, do Estado, do nacionalismo econômico moderado que não exclui a cooperação internacional; é a estratégia nacional de desenvolvimento que orientará um povo na busca de seus objetivos. (*op.cit.*, p. 135)

Nesse contexto,

(...) enquanto no desenvolvimentismo, uma coalização de empresários, burocratas públicos, intelectuais progressistas e trabalhadores defendem para o Estado um papel coordenador do sistema econômico ao lado do mercado, no liberalismo econômico, os capitalistas rentistas e financistas afirmam que basta que o Estado garanta a propriedade e os contratos, e mantenha as suas contas equilibradas, porque o restante o mercado coordenaria de forma ótima. (*Ibid.*, p.134-135)

Foram essas coalizões de classes que permitiram o surgimento dos Estados-Nação e o advento do capitalismo e da revolução industrial, os quais foram as pré-condições históricas para o desenvolvimento econômico. Este é definido como “o processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, que resulta em transformações estruturais da economia e da sociedade e no aumento dos padrões de consumo de um Estado-Nação” (*Ibid.*, p. 103).

A revolução nacional é, na visão de Bresser-Pereira, uma pré-condição para o desenvolvimento econômico. É a partir da constituição dos Estados-Nação

que “povos, geralmente dotados de razoável identidade étnica e, sobretudo, cultural [são transformados] em nações” (p. 305). Estas, ao competirem entre si no mercado ou na arena política internacional, passaram a “promover” o seu desenvolvimento. Este não é, portanto, o resultado do livre funcionamento do mercado, mas o produto de uma estratégia deliberada por parte dos Estados-Nação.

Historicamente a revolução nacional exigiu o surgimento de uma coalizção de classes entre a burguesia industrial e a burocracia pública com o objetivo de substituir alguma oligarquia de caráter aristocrático no controle político da sociedade. No caso brasileiro, a revolução nacional, cuja ocorrência data da década de 1930 com o governo Vargas, envolveu o surgimento de uma coalizção entre os empresários industriais, a burocracia estatal e os trabalhadores. Formou-se, então, o Pacto Nacional Popular que irá vigorar até o início da década de 1960. Esse pacto social implícito permitiu o surgimento e posterior hegemonia do “nacional-desenvolvimentismo”, entendido como uma estratégia nacional de desenvolvimento no qual a industrialização por intermédio de substituição de importações era vista como a forma de o Brasil se libertar da condição semicolonial que se encontrava desde a proclamação da independência em 1822.

A industrialização brasileira enfrentou obstáculos econômicos, políticos e ideológicos. No campo econômico a grande restrição foi a abundância de recursos naturais, a qual permitia a produção e exportação de café em larga escala. As rendas ricardianas obtidas com o cultivo do café geravam uma tendência crônica à sobrevalorização da taxa de câmbio com relação ao nível de equilíbrio industrial, ou seja, com respeito ao nível da taxa de câmbio que permitia as empresas industriais, que operassem com tecnologia no estado da arte mundial, tivessem condições de competir com suas congêneres

no exterior. Temos assim a ocorrência de efeitos de transbordamento negativos — uma externalidade negativa — do setor primário exportador para o setor manufatureiro, configurando, portanto, a existência de uma falha de mercado. Esta falha de mercado é conhecida atualmente pelo nome de doença holandesa. No campo político, a oligarquia cafeeira era contrária à industrialização porque intuía que a mesma exigiria a adoção de algum tipo de imposto sobre a exportação de produtos agrícolas, o que na prática implicava uma redistribuição de renda das atividades agrícolas para a indústria. Por fim, no campo ideológico a industrialização era vista pelos economistas liberais como uma afronta à teoria das vantagens comparativas, a qual afirmava que o Brasil deveria se especializar na produção de bens primários, haja vista que a “vocaçao natural” do Brasil seria a agricultura.

Esses problemas só puderam ser vencidos com a coalizção de classes do Pacto Nacional Popular a qual viabilizou a introdução de um sistema de taxas múltiplas de câmbio que permitiu a continuidade do processo de industrialização da economia brasileira e a neutralização da doença holandesa, pois:

(...) o governo passava aos exportadores de bens primários uma taxa de câmbio artificialmente mais baixa. Era, portanto, um imposto disfarçado sobre as exportações de *commodities* que, ao deslocar a curva de oferta dessas *commodities* para a esquerda em relação à taxa de câmbio (não em relação ao preço internacional da *commodity*, aqui suposto como constante), neutralizava a doença holandesa, porque esse deslocamento fazia com que a taxa de câmbio se desvalorizasse no valor do imposto. (Ibid., p. 164, n. 2)

Nos anos 1960 essa coalizção de classes se rompeu na medida em que a burguesia industrial, com medo do comunismo, passa a apoiar um golpe militar para derrubar o presidente João Goulart. Esse rompimento é facilitado também pelo

esgotamento do modelo de substituição de importações, no qual se baseara a estratégia de industrialização da economia brasileira até então. Com efeito, o coeficiente de importações havia se reduzido de 28% do PIB em 1930 para pouco mais de 6% do PIB no início da década de 1960. Como o crescimento econômico é essencialmente um processo *demand-led*, ou seja, puxado pelo crescimento da demanda autônoma, não seria mais possível estimular o crescimento pela redução do coeficiente de importações. A saída seria passar para um modelo de crescimento do tipo *export-led*, isto é, um modelo de promoção de exportações.

Nas palavras de Bresser-Pereira:

Em 1966 o país chegara ao limite de um projeto de autarquia industrial. Não podia mais basear sua industrialização em uma estratégia voltada para o mercado interno, que implicaria necessariamente a diminuição do coeficiente de importações da economia brasileira. Insistir na estratégia provocaria perdas de economias de escala e baixa produtividade que não seriam economicamente sustentáveis. O desenvolvimento econômico brasileiro passara a depender da exportação de manufaturados. (Ibid., p. 213)

A partir do golpe de 1964 forma-se uma nova coalização de classes, a qual englobava a burguesia, a tecnoburocracia estatal e as empresas multinacionais. Os trabalhadores e os setores da esquerda foram excluídos. Essa coalizão política permitiu a continuidade do desenvolvimentismo no Brasil com a adoção, a partir de 1967, de uma estratégia de promoção de exportações, viabilizada pela introdução de um subsídio às exportações de manufaturados. Como resultado dessa estratégia, a participação dos produtos manufaturados na pauta de exportações brasileira passa de cerca de 10% em 1964 para 30% no início da década de 1970. Essa nova estratégia de industrialização permitiu que a economia brasileira crescesse a uma taxa anual média de 11,3% no

período 1968-1973. No mesmo período a produção industrial se expandiu a uma taxa de 12,7% ao ano (a.a). Foi o período do “milagre econômico” no qual o aumento vertiginoso das exportações industriais impulsionou o crescimento da produção manufatureira, do PIB e do investimento em capital fixo.

Com o primeiro choque do petróleo em 1973, o ritmo de desenvolvimento brasileiro se desacelera. No período 1974-1981, o crescimento anual médio do PIB se reduz para 5,4%, menos da metade do observado no período 1968-1973. A resposta da ditadura militar é adotar um modelo de crescimento com base em poupança externa, o qual levou ao endividamento externo excessivo e à crise financeira da década de 1980. Com efeito, a dívida externa passa de US\$ 13,962 milhões em 1973 para US\$ 71,778 milhões em 1981, ou seja, um aumento de mais de 500% em apenas oito anos.

No que se refere à política de crescimento com poupança externa, Bresser-Pereira nota que “o endividamento externo destinava-se a financiar déficits na conta-corrente, que, se esperava, aumentariam a taxa de acumulação de capital. Entretanto, embora não se importasse diretamente bens de consumo, esses déficits levaram também ao aumento dos níveis de consumo, na medida em que apreciavam a moeda nacional e implicavam aumento artificial dos salários. Ao acontecer, no final de 1973, a quadruplicação do preço do petróleo, seria natural a mudança da política de déficits em conta-corrente e de endividamento externo. Não foi, entretanto, o que ocorreu. A euforia do ‘milagre econômico’ contagiou a política econômica brasileira. Quando, em 1974, o milagre já terminara, e o mundo se confrontava com as consequências do primeiro choque do petróleo (1973), o presidente que tomou posse, o general Geisel, declarou o Brasil uma ‘ilha de prosperidade’ ao mesmo tempo em que formulava em termos grandiosos o II Plano Nacional de Desenvolvimento

(II PND) para financiar esse plano, decidiu recorrer a poupança externa, e as empresas estatais receberam a incumbência de se endividar em dólares, ao mesmo tempo que o governo usava a contenção dos seus preços para controlar a inflação. Essa inaceitável contenção de preços será a origem da crise dessas empresas nas décadas seguintes” (Ibid., p. 228).

A coalização política formada em 1977 por empresários, intelectuais, trabalhadores e pela Igreja Católica, o assim chamado Pacto Popular Democrático, foi bem sucedida no objetivo de redemocratizar o país e instituir as bases para um efetivo Estado do Bem-Estar Social no Brasil a partir de Constituição de 1988. Contudo, devido ao populismo econômico adotado pelo governo Sarney, o qual levou ao fracasso dos planos heterodoxos de estabilização, o desenvolvimentismo ficou desacreditado e cedeu lugar à estratégia liberal-dependente adotada a partir do governo Collor.

Nesse contexto, o fracasso do Plano Cruzado foi emblemático no que diz respeito à incapacidade da coalização política do Pacto Popular Democrático em resolver os graves desequilíbrios macroeconômicos da economia brasileira e retomar a trajetória de desenvolvimento econômico. A esse respeito Bresser-Pereira afirma que:

No início de 1986 o governo lançou o Plano Cruzado, que se transformaria na grande oportunidade perdida da nova democracia e dos economistas que tanto haviam criticado a ortodoxia do período 1981-1984. Embora bem delineado, porque baseado na mais importante contribuição dos economistas latino-americanos à teoria econômica — a teoria da inflação inercial —, o plano fracassou. As causas imediatas do seu fracasso foram o fato de o desequilíbrio dos preços relativos, que é inerente a inflação inercial, não ter sido suficientemente corrigido pela tabela da conversão dos contratos de compras a prazo (...); a incapacidade do governo de conter a demanda agregada, na medida em que

não reduziu o déficit público nem praticou uma política monetária rígida; o aumento de salários realizado no dia do plano; e, principalmente, a apreciação do câmbio real causada pelo aumento dos salários acima da produtividade. Diante desse fato, que resultou em elevado déficit em conta-corrente, e de uma dívida externa que já era alta, os credores externos perderam novamente a confiança, a rolagem da dívida externa foi interrompida e a crise de balanço de pagamentos se desencadeou ao mesmo tempo em que a inflação voltava com toda força. (Ibid., p.269)

O pacto liberal-dependente se forma no Brasil a partir de 1991 no segundo ministério de Fernando Collor de Mello, sendo dominante até 2005. Trata-se de uma coalizão de interesses formada pelos capitalistas rentistas, pelos profissionais de finanças e por parte da classe média urbana. É um pacto liberal porque rejeita o desenvolvimentismo e o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. É dependente porque implica numa aliança política com as elites dos países ricos, as quais passaram a impor a sua agenda de reformas econômicas e institucionais para o Brasil. Essas reformas eram baseadas no assim chamado Consenso de Washington, o qual estabelecia que:

(...) as causas da crise econômica da América Latina eram basicamente duas, a saber: (1) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (a estratégia de industrialização por substituição de importações), excesso de regulação, e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e (2) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais do setor público. (Ibid., p. 298)

A adoção dos preceitos do Consenso de Washington no Brasil levou ao processo de abertura comercial e financeira do início da década de 1990, impondo o fim da neutralização da doença holandesa e a retomada da tendência crônica à sobrevalorização cambial. O resultado disso foi a desindustrialização

precoce e a semiestagnação da economia brasileira por quase duas décadas.

No entanto, o período de vigência do pacto liberal-dependente teve um aspecto bastante positivo. Foi nesse período que foi implantado o Plano Real, o qual permitiu o fim da alta inflação por intermédio da introdução de uma estratégia de neutralização da inércia inflacionária, a qual foi rigorosamente de caráter heterodoxo. Sobre o Plano Real, Bresser-Pereira comenta:

O Plano Real, que liquidaria com a alta inflação em primeiro de julho de 1994, começou a ser desenvolvido em outubro de 1993. A estratégia do congelamento de preços havia politicamente se esgotado. Dessa forma, quando a equipe do Cruzado se restabeleceu no governo, o Plano Real por ela concebido visou neutralizar a inflação alta e inercial através de uma reforma monetária que reduzisse instantaneamente a inflação. A ideia original era a de ter duas moedas coexistindo ao mesmo tempo, como acontecera na Bulgária em 1920: a velha moeda, em que a inflação seria alta; e uma nova moeda indexada. Este sistema dual permitiria aos agentes converter seus contratos, de forma voluntária e de acordo com o mercado, da velha moeda, em que os contratos incorporavam a expectativa de inflação, para a nova moeda, que — por ser atrelada ao dólar — não exigia que os contratos incluíssem aquela expectativa. Desse modo, no momento em que a reforma monetária eliminasse a moeda velha, as pressões inflacionárias, derivadas dos desequilíbrios dos preços relativos e de fato de que, em uma inflação inercial, os preços se alteram de forma defasada e não sincronizada, estariam ausentes. (Ibid., p. 315)

Não obstante o êxito do Plano Real em neutralizar a inflação alta e inercial, o Brasil não retoma as taxas de crescimento do PIB verificadas no período 1950-1980. Isso porque no período pós-Plano Real se cristalizou a assim chamada armadilha do juro alto-câmbio apreciado que resultaria em baixo estímulo à acumulação de capital. Com efeito, entre 1994

e 2005 a taxa de investimento permaneceu abaixo do patamar de 18%, insuficiente para proporcionar uma taxa de crescimento do PIB maior do que 3% a.a. na média do período em consideração. No primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a armadilha juros-câmbio foi o resultado da adoção do modelo de crescimento com poupança externa, no qual a captação de poupança externa por intermédio da manutenção de uma elevada taxa real de juros, a qual tinha como contrapartida uma forte apreciação cambial, era vista como indispensável para o aumento da poupança e do investimento. Essa política, no entanto, se mostrou ineficaz para promover o aumento da poupança uma vez que induziu apenas a substituição da poupança doméstica pela poupança externa, ao mesmo tempo em que, ao diminuir a taxa de retorno dos projetos de investimento, em função da apreciação cambial, acabou por desestimular o investimento.

Na transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o regime de câmbio semifixo (na verdade um sistema de bandas cambiais deslizantes) é abandonado em favor da flutuação da taxa de câmbio. A estabilidade monetária passa a ser de responsabilidade do regime de metas de inflação, no qual a autoridade monetária tem a responsabilidade de obter um valor numérico pré-determinado para a taxa de inflação por intermédio da manipulação da taxa nominal de juros de curto-prazo, a taxa Selic. O problema é que o Brasil não apresentava as condições necessárias para a implantação de um regime de metas de inflação. Nas palavras de Bresser-Pereira:

Em 1999 o Brasil não estava pronto para uma política de metas de inflação porque esta só pode fazer algum sentido quando se parte de uma situação de equilíbrio macroeconômico e se quer evitar que o país perca esse equilíbrio. Ora, este não era o nosso caso. A política de metas de inflação foi pensada nos países ricos para administrar

determinado regime de política monetária, não para mudá-lo. O Brasil, que desde a abertura comercial e financeira de 1990-1992, estava preso em uma armadilha de alta taxa de juros e baixa taxa de câmbio, precisava mudar o seu regime de política monetária por meio de uma estratégia concertada, visando baixar a taxa de juros básica e manter relativamente depreciada, em nível competitivo, a taxa de câmbio (...). Além disso, a desindexação promovida pelo Plano Real não havia sido completa. Continuaram a ser indexados por índices específicos de preços os contratos de concessões públicas que correspondem a cerca de 30% da economia brasileira. É essa indexação que explica porque a inflação cai pouco nos momentos de desaquecimento da economia brasileira. (Ibid., p. 337)

O fracasso do governo Fernando Henrique Cardoso em retomar o desenvolvimento da economia brasileira permitiu a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva na eleição presidencial de 2002, contra o candidato do PSDB, José Serra. Em função dos desequilíbrios macroeconômicos herdados do final do segundo mandato de Fernando Henrique — inflação em trajetória de elevação e ameaça de *default* soberano devido ao crescimento vertiginoso da dívida pública —, os dois primeiros anos do mandato do presidente Lula foram caracterizados pelo aprofundamento da política econômica herdada do período anterior, alicerçada no assim chamado tripé macroeconômico, composto pelo regime de metas de inflação, geração de um expressivo superávit primário e pelo regime de flutuação da taxa de câmbio.

Após a eclosão do escândalo político do assim chamado mensalão em 2005, observa-se uma progressiva mudança de orientação da política econômica do governo Lula. Com efeito, observa-se um regresso do desenvolvimentismo, mas agora na roupagem “social-desenvolvimentista”. Tal como durante o período de vigência da estratégia de industrialização com base na substituição de importações, o mercado interno passa novamente a ser visto como o motor

do crescimento de longo prazo. Dessa forma, a política econômica do governo se volta para o fomento do mercado interno por intermédio da ampliação dos gastos sociais e de um aumento expressivo do salário mínimo para melhorar a distribuição de renda e assim estimular o surgimento do mercado de consumo de massas. Em função do aumento espetacular dos termos de troca verificados após 2003 à esteira do forte crescimento econômico da China, essa política de *desarrollo hacia dentro* não se mostra incompatível com o equilíbrio externo. Pelo contrário, até 2007 o Brasil acumulou superávits na conta corrente do balanço de pagamentos.

A combinação de valorização dos termos de troca, manutenção de elevadas taxas reais de juros e ausência de mecanismos de neutralização da doença holandesa geraram uma fortíssima apreciação da taxa real de câmbio no período 2005-2011. O resultado desse processo de apreciação cambial foi a continuidade do processo de desindustrialização da economia brasileira. Com efeito, a participação da indústria de transformação no PIB se reduz de pouco menos de 20% em 2005 para próximo de 13% em 2012. O efeito desse processo de desindustrialização se fez sentir, com toda a força, no governo da presidente Dilma Rouseff, quando o ritmo de crescimento econômico, que havia se acelerado para cerca de 4% a.a. na média do período 2003-2010, se reduz para menos de 2% a.a. no período 2011-2014.

Pela originalidade e abrangência da obra, *A construção política do Brasil* é leitura obrigatória para a disciplina de economia brasileira nos cursos de economia no Brasil, bem como para todos aqueles interessados no estudo do desenvolvimento econômico, político e social de nosso país.

§